

ÉCONOMIE
DE
LA RÉPARTITION
DES
PRODUITS INDUSTRIELS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 17 Décembre 1942, à 14 heures

PAR

ROBERT CATHERINE

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. Gaétan PIROU, Professeur.

*Suffragants : MM. François PERROUX, Professeur,
Jean LHOMME, Professeur.*



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

**ÉCONOMIE DE LA RÉPARTITION
DES PRODUITS INDUSTRIELS**

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.**

ÉCONOMIE
DE
LA RÉPARTITION
DES
PRODUITS INDUSTRIELS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le 17 Décembre 1942, à 14 heures

PAR
ROBERT CATHERINE
Licencié ès lettres

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. Gaétan PIROU, Professeur.
Suffragants : MM. François PERROUX, Professeur,
Jean LHOMME, Professeur.



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, PARIS

1942

INTRODUCTION

AVANT même d'en poser les termes, la Répartition des produits industriels appelle deux séries de précisions préalables. L'une s'arrêtera d'abord aux faits, c'est-à-dire aux causes économiques de la Répartition. L'autre recherchera ensuite dans quelle mesure l'expérience actuelle a pu s'inspirer d'expériences différentes. Ce genre d'évocations pourrait tout d'abord sembler superflu et bien classique, car on n'éprouve plus le besoin de justifier la Répartition : celle-ci va de soi ; son essor est lié à la pénurie des matières premières, conséquence de la guerre puis de la défaite. Pourtant, il n'est pas inutile de montrer, par certaines indications plus détaillées, qu'en aucun sens il n'y a eu, en l'espèce, de génération spontanée. Ces deux points mis en lumière, des limites seront assignées à cette étude, qui en marqueront l'orientation.

I. — Bilan des ressources industrielles françaises en Septembre 1940

Au moment de l'armistice, la production est paralysée par l'exode des chefs d'entreprise et du personnel, la dislocation des transports, l'arrêt de l'extraction minière, les détériorations des lignes électriques, etc. Chacun sait cela. Mais ce qu'on ignore plus volontiers c'est l'importance chiffrée de la chute durable de notre potentiel industriel tel qu'il ressort de ces diverses perturbations, auxquelles l'arrêt des importations va donner un caractère chronique. Plus encore, en effet, que la situation des entreprises, celle des matières premières est grave. La guerre nous prive de 40 millions de tonnes achetées à l'étranger en 1938.

Quelques exemples choisis parmi les matières premières de base seront d'une particulière éloquence.

Le charbon, en premier lieu, matière-clé de presque toutes les industries, souffre d'une crise aiguë. En juin 1940, la plupart des charbonnages du Nord étaient arrêtés. En septembre, les mines fonctionnent à nouveau, et il faudra attendre le mois suivant pour que, par une exploitation intensive des houillères du Centre-Midi, la production française atteigne un plafond de 40 millions de tonnes. En 1938, la ressource totale en combustibles minéraux

solides, déjà insuffisante pour couvrir nos besoins, était de 47 millions de tonnes. Une importation de 23.000.000 t. s'y ajoutait, correspondant à une consommation globale de 70.000.000 t. En 1940, il ne devait donc rester disponible, pour la masse considérable des consommateurs industriels et pour les foyers domestiques, que 28.000.000 t., au lieu de 47.000.000 en 1938.

Cette déficience devait avoir une incidence immédiate sur les disponibilités en électricité. Une production insuffisante d'énergie hydraulique devait encore, par la suite, compliquer le problème, en nécessitant l'alimentation en charbon des usines thermiques.

En produits sidérurgiques, alors que, avant-guerre, nous consommions chaque mois 300.000 t., 50.000 seulement sont à notre disposition. En 1938, les principaux besoins de l'industrie française en métaux non ferreux étaient de : 105.000 t. de cuivre ; 80.000 t. de plomb ; 81.000 t. de zinc ; 9.000 t. d'étain ; 5.000 t. de nickel. En dehors de l'aluminium, les ressources en juin 1940 sont nulles pour le cuivre et l'étain, et infimes pour le plomb. Le taux de consommation, au cours des mois suivants, allait être très réduit : cuivre : 28 % ; plomb : 16,8 % ; zinc : 35 % ; étain : 16,8 % ; nickel : 11,5 %.

Les quelques stocks qui existent sont faibles et sont, pour la moitié, immobilisés dans des stocks outils en marge du circuit de la production.

La déficience des produits pétroliers est plus grave encore, puisque la France était en presque totalité tributaire de l'importation. Le carburant auto couvre juste 8 % de la consommation du temps de paix. Le stock global d'essence, de 250.000 t., n'atteint même pas le chiffre mensuel de la consommation de 1938 (258.000 t.). Les produits de chauffage étant tous importés avant-guerre (33.000 t. par mois), c'est une nouvelle source complètement tarie. Seule l'existence des stocks va permettre de satisfaire momentanément une faible partie des usagers. La situation des huiles de graissage n'est pas meilleure : à peine 30 % de la consommation normale seront satisfaits.

La production des corps gras est également déficitaire. La baisse de l'abattage et la raréfaction des importations de nos colonies engendrent une chute des ressources en huiles et graisses animales et végétales. De 270.000 t. environ en 1938, les disponibilités s'amenuisent à 60.000 t.

Dans les industries chimiques, il est nécessaire de réduire de moitié la fabrication d'acide sulfurique et de dérivés, qui était de 971.800 t., en 1938. La production de carbonate de soude, particulièrement atteinte par le manque de charbon, passera dès les premiers mois de 1941, de 50.000 t. par mois en 1938 à 30.000 t. Le sulfate de cuivre est fonction du cuivre dont les ressources sont réduites des trois quarts. Le carbure de calcium est également très touché, en raison de la pénurie déjà signalée de ses composants

houille et chaux. Des remarques analogues seraient à formuler à l'égard des autres produits chimiques.

La situation de l'industrie textile ne le cède en rien, au contraire, à celle des autres branches. Au total, 90 % de nos besoins étaient, avant la guerre, satisfaits par des importations d'outre-mer. Celles-ci tombent à zéro en juin 1940. Les ressources de la métropole sont nulles en ce qui concerne le coton, le jute, le sisal ; elles couvrent 40 % de nos besoins en lin et chanvre, 5 % en laine et 3 % en soie. La production de fibres artificielles (rayonne et fibranne) est encore peu développée en France (30.000 t.) ; notre production totale de fibres, tant naturelles qu'artificielles, est inférieure au sixième de nos besoins.

La suppression des importations bloquant les sources d'approvisionnement en pâte de bois, affecte au même titre, l'industrie du papier : seules les usines landaises maintiennent leur production de pâte Kraft, utilisée pour la fabrication des papiers d'emballage. Dans son ensemble, l'activité de la papeterie se trouve ainsi, en septembre 1940, réduite de 60 % par rapport à 1938.

La fabrication du caoutchouc est paralysée, pour des raisons identiques. Les besoins français, pneus d'auto et usages divers, ne pourront être couverts que dans une proportion oscillant de 10 à 20 %.

Si l'industrie du cuir est moins touchée par la quasi-disparition des importations (en 1941, elles ne devaient pas dépasser le dixième des importations de 1938), la réduction massive des abattages entraîne une baisse de la collecte des peaux qui ne laisse à la disposition des besoins français qu'une quantité de cuir correspondant au tiers de nos besoins. S'ajoutant, en particulier, à cette réduction, le rajeunissement du cheptel contribue à raréfier la production de gros cuirs, lesquels intéressent des usages essentiels tels que la fabrication des chaussures, le ressemelage, le harnachement et la majorité des besoins industriels. La cessation des importations de matières tannantes d'Amérique du Sud achève, en outre, de compliquer le problème.

Enfin, parmi de nombreux autres produits de première importance pour l'économie française, mais sur lesquels on ne saurait s'arrêter, le cas du ciment est à souligner. Sur 425.000 t. utilisées mensuellement avant guerre, 90 à 100.000 t. restent à la disposition des besoins français, au moment même où ceux-ci sont accrus par la nécessité d'effectuer la reconstruction des ouvrages et des locaux détruits au cours des hostilités.

Cet aperçu donne une idée suffisante de la situation délicate devant laquelle les Pouvoirs Publics se sont trouvés après l'armistice. Sans doute existait-il encore, en septembre 1940, de nombreux stocks, dans la plupart des branches industrielles. Ces stocks, impossibles à évaluer avec exactitude, devaient permettre une continuité partielle et temporaire des entreprises. Il n'en reste pas moins

que le fait à retenir est la décroissance brutale des ressources, qui exigeait une discipline systématique de leur usage, avant même que tous les stocks fussent complètement utilisés, voire gaspillés. En plus des désorganisations de tous ordres inhérentes à toutes les guerres (main-d'œuvre prisonnière, ruines matérielles, etc.), il faut aussi tenir un compte particulier de facteurs déterminants tels que l'occupation des deux tiers du territoire français et la coupure de ce dernier en quatre zones qui allaient rester à peu près étanches de longs mois. Ces faits expliquent donc suffisamment qu'aux problèmes politiques posés par l'occupation et qui annonçaient déjà d'inévitables empiètements des Pouvoirs Publics sur le terrain de la production, s'ajoutait la nécessité d'en contrôler les principaux secteurs privés. Il est évident que l'intérêt personnel qui constitue toujours le grand ressort du comportement économique des individus n'aurait pas cessé de jouer, au mépris d'une utilisation rationnelle des ressources encore disponibles et aussi des pouvoirs d'achat de la majorité des consommateurs. Où l'intervention des Pouvoirs Publics allait-elle trouver des précédents ?

II. — Généalogie de la Répartition

Il semble, *a priori*, que la France ait connu d'autres époques où se soit imposée la nécessité que nous connaissons aujourd'hui. Pourtant on a beau interroger les périodes qui ignoraient encore les principes du libéralisme, on ne voit nulle part le pouvoir central se substituer au libre jeu des activités individuelles pour édicter des règles enfermant la production et la répartition des richesses. Sans doute, la France déjà pillée et ravagée par les guerres, opérant-elle sous le règne de Charles VII, par exemple, un relèvement industriel et commercial particulièrement rapide. Mais les moyens employés pour permettre la croissance de l'industrialisme français, font seulement appel à une habile politique protectionniste. Ce n'est qu'à l'apogée du mercantilisme, avec les ordonnances de Colbert, que l'on voit le Gouvernement intervenir non seulement sur le terrain des échanges extérieurs, ce qui n'est pas nouveau, mais sur l'armature même de l'économie intérieure. Mais la création des manufactures royales, l'institution de règlements et de codes de fabrication, l'essor des Grandes Compagnies, etc., apparaissent surtout comme des réformes de structure, « d'organisation », dirions-nous maintenant, dont la répartition autoritaire des produits ne découle pas directement. Nous pourrions ainsi traverser les deux siècles qui nous séparent de l'époque contemporaine, sans apercevoir dans le sens précis qui nous occupe, la moindre intervention sérieuse des gouvernements successifs, qu'ils fussent à tendance physiocratique ou, plus tard, libérale. La répartition autoritaire des biens n'est qu'un thème théorique à l'usage des doctrinaires socialistes.

Il faut attendre que, succédant à soixante-quinze ans d'industrialisation sans exemple, la première guerre mondiale, par l'ampleur de ses conséquences économiques, pose le problème sous un jour nouveau et impératif.

Les Consortiums de la guerre 1914-1918 mettent, en effet, en lumière un principe jusqu'alors exorbitant : celui de la mainmise de l'État sur les achats à l'étranger et de leur répartition entre les intéressés : imposée par un souci d'utilité publique, cette mesure, inaugurée en 1916 par la centralisation des importations de fonte d'origine anglaise, s'incarne d'abord dans la création de « Comités des Matières » chargés de vérifier et d'évaluer nos besoins en importations dans les différentes branches. Puis, en 1917, un décret du 22 mars prohibe toutes les importations étrangères, à l'exception de celles effectuées pour le compte de l'État, par des sociétés et des industriels habilités à cet effet. C'est alors qu'apparaissent les premiers organismes d'achat et de répartition que sont les Consortiums.

Le Consortium est une société composée de membres d'une industrie déterminée, qui ont passé avec l'État un contrat en vue d'obtenir à certaines conditions les produits nécessaires à cette industrie. L'État devient donc l'unique acheteur. Le Consortium reçoit les produits et les distribue entre ses membres suivant un tarif fixé par le Département ministériel compétent. Le contrôle de l'État s'étend jusqu'au prix de cession des objets fabriqués. Du contrôle des fabrications de guerre, l'intervention des Pouvoirs publics atteint d'ailleurs, par la suite, d'autres productions : c'est ainsi que le Consortium le plus important fut celui de l'huilerie, créé en 1917.

Cet accroc sérieux au libéralisme traditionnel n'alla pas, bien entendu, sans soulever de violentes critiques, les mêmes précisément que celles dont on accable les organismes actuels. Aussi, fruit amer de cette nécessité de la coopération économique interalliée, le contrôle partiel du Gouvernement sur l'économie française disparut-il en 1919, avec les raisons qui l'avaient fait naître.

Il a fallu un sursis de vingt ans d'un libéralisme mitigé d'interventionnisme pour nous amener à envisager une conjoncture analogue à l'expérience de 1914-1918, et par là même à jeter les bases préventives d'une nouvelle et systématique intervention de l'État en matière économique.

La loi du 11 juillet 1938 portant organisation générale de la nation pour le temps de guerre, est l'expression de ces préoccupations. Le titre I^{er} (art. 1) de cette loi confie, en particulier, au Président du Conseil le contrôle de la présentation et de l'exécution des mesures concernant l'utilisation en temps de guerre de toutes les ressources du pays ; chaque Ministre étant responsable de la préparation de son département. Cela posé, le titre IV aborde dans le détail l'organisation économique du temps de guerre. Son

article 45 désigne un Ministre responsable (1) des mesures à prendre « en vue de la production et de la réunion de chaque ressource ou de chaque catégorie bien définie de ressources ». C'est à ce Ministre qu'incombe le soin de réunir les ressources agricoles, industrielles, dont l'emploi est spécialisé à un Ministère. L'article 46 apporte des précisions très intéressantes par leur caractère étroitement dirigiste. Il y est indiqué que des décrets rendus en Conseil des Ministres, sur la proposition du Ministre responsable, « pourront régler ou suspendre l'importation, l'exportation, la circulation, l'utilisation, la détention, la mise en vente de certaines ressources, les taxer et rationner leur consommation ». Ce même article prévoit, en outre, que des décrets pourront ordonner la déclaration obligatoire, pour les possesseurs, producteurs, détenteurs et dépositaires, des matières, objets, produits ou denrées, qu'ils détiennent et qui sont nécessaires aux besoins du pays. Les articles 47 et 48 confient au Ministre responsable et à un Comité consultatif le pouvoir de fixer le contingent attribué à chaque Ministre utilisateur, au cas où une catégorie de ressources est en quantité insuffisante pour répondre aux demandes de tous les Ministres utilisateurs (première Répartition à l'échelon national). L'article 49 prévoit la constitution de Groupements de Producteurs ou de Commerçants patentés et de Consommateurs, en vue de procéder, sous le contrôle de l'État, à toutes les opérations de réunion et de répartition d'une catégorie déterminée de ressources (2^e Répartition, à l'échelon utilisateur).

Ainsi, se trouve, avec précision, organisée dès 1938 l'intervention du Gouvernement en matière d'économie industrielle. Ce pouvoir de réglementer la circulation, la détention, l'utilisation et la consommation des produits allait se concrétiser un an plus tard, dès le début de la guerre, dans les Groupements d'Importation et de Répartition.

Les Groupements d'Importation et de Répartition sont composés d'industriels négociants, sociétés ou syndicats professionnels intéressés réellement et directement à un produit déterminé. Leur activité s'étend à la direction et au contrôle des opérations afférentes à l'importation et à la répartition du produit en question. Ils revêtent la forme d'associations ou, plus souvent, de sociétés commerciales. Les opérations sont, la plupart du temps, exécutées par une société ou par des particuliers, pour le compte du Groupement. On peut ainsi citer le Groupement d'Importation et de Répartition des Ferrailles, le G. I. R. des Cuirs et Peaux, le G. I. R. de la Laine, etc. Dans le cas des Groupements Sidérurgiques, par exemple, la répartition des produits importés s'exécute sous le contrôle du Ministère de l'Armement, lequel décide des besoins

(1) C'est là sans doute que se manifeste pour la première fois cette notion de responsabilité économique « personnelle » dont on devait par la suite faire un usage généralisé.

des usines. Il en va de même en matière de cuirs et peaux, où le Ministère de la Guerre détermine les attributaires de cuirs bruts en fonction des besoins de l'Intendance en cuirs finis.

L'activité de ces Groupements, nés de la loi du 11/7/38, ne devait s'arrêter qu'avec la fin des hostilités. Ils continuent donc d'avoir une existence légale. En fait, depuis l'armistice, une loi du 16 août 1940 est intervenue pour permettre au Ministre Secrétaire d'État aux Finances, en liaison avec le Secrétaire d'État compétent, de juger de l'opportunité du maintien ou de la dissolution des G. I. R. Lorsque ces organismes n'ont pas été dissous, il a, en effet, été nécessaire de les mettre en harmonie avec l'organisation économique nouvelle. Ils ont donc été, pour la plupart, intégrés par les Comités d'Organisation professionnelle créés par la loi du 16/8/40, pour la partie de leur activité relative à l'importation, les marchandises importées étant ensuite abandonnées pour répartition aux nouveaux organismes spécialisés.

En somme, l'existence de ces Groupements marquée, par rapport aux Consortiums de la guerre précédente, une mainmise de plus en plus poussée des départements ministériels sur l'activité industrielle et commerciale contrôlée par chacun d'eux. Rien ne se fût donc opposé, en principe, à ce que le régime de la loi du 11 juillet 1938 continuât de s'appliquer à la période d'armistice. Les pouvoirs déjà accordés au Gouvernement étaient suffisants. Une simple spécialisation progressive en eût à peine été nécessaire. D'ailleurs, la loi du 11/7/38 n'a jamais été abrogée.

Sans doute, mais les textes parfois n'ont pas toute l'éloquence voulue. Et c'est ici que se retrouve brutalement l'impérieux déterminisme des faits dont il a déjà été parlé. En plus de la désagrégation administrative qui a caractérisé le mois de juin 1940, les contingences matérielles et politiques qui se sont imposées, ont toutes milité en faveur d'une conception à la fois plus autoritaire, plus centralisatrice et plus immédiate de la gestion des produits industriels. Dans ce domaine, l'Allemagne possédait déjà une expérience de plusieurs années qui devait exercer sur notre législation économique une influence primordiale.

La Répartition des matières premières en Allemagne est apparue en 1934 avec l'institution d'une réglementation de l'échange des marchandises : la Rohstoffbewirtschaftung. L'origine de cette Répartition est de nature commerciale et financière : les premiers objectifs sont de proportionner l'importation des marchandises étrangères aux possibilités de paiement et de donner du travail à plusieurs millions de chômeurs et de reconstruire l'économie. C'est ainsi qu'un plan est établi par le Dr. Schacht, qui repose sur deux principes essentiels : 1^o le Reich n'importera pas plus qu'il ne peut payer ; 2^o le Reich n'achètera désormais qu'à ses propres clients. Un système compliqué d'accords de paiement et de compensation

en découle. On s'entend sur les contingents commerciaux pour l'échange des produits. Pour assurer la surveillance vigilante de ces opérations commerciales et financières des Offices de Contrôle pour l'échange des marchandises (*Überwachungsstellen für den Warenverkehr*) sont créés. Aucun importateur ne peut faire entrer de marchandises étrangères sans la permission de ces Offices. Cette autorisation ne leur est accordée que si l'opération projetée s'inscrit dans l'ensemble des besoins nationaux et si l'importateur ne détient pas déjà des stocks jugés considérables par rapport à ses propres besoins et aux stocks nationaux. Le principe est alors établi de redistribuer les matières premières provenant de l'étranger en fonction de la répartition des moyens de paiement pour leur achat. Et c'est là que se marque le glissement du rôle importateur à celui de distributeur. Après avoir prospecté les possibilités d'importation, déterminé les besoins nationaux et favorisé en même temps les exportations qui permettent indirectement d'accroître le ravitaillement en matières premières, l'action des *Überwachungsstellen* s'exerce de l'extérieur vers l'intérieur. Ces organismes surveillent les industries de transformation, leurs besoins, et les classent dans leur ordre d'importance pour l'économie nationale. Ils s'érigent ainsi en organes de l'État, chargés de diriger l'économie. Dans les usines et les exploitations commerciales, ils assurent l'exécution des programmes en attribuant les matières premières nécessaires. Ils mettent en sûreté les matières, décident de leur utilisation en fonction de leur importance pour le pays, etc.

En 1939, l'Allemagne disposait de 30 de ces *Überwachungsstellen*. Dès le début de la guerre, ils ont été baptisés « Reichstellen ». Sur ce nombre, 22 de ces « Offices du Reich » sont consacrés au contrôle de l'industrie sous l'autorité du Reichswirtschaftsminister. (Ministre de l'Économie.)

Ces Reichstellen sont des organismes publics. A la tête de chaque Reichstelle se trouve un Délégué spécial du Gouvernement (*Reichsbeauftragter*) dépendant directement du Ministre. Ces Délégués ont des pouvoirs réglementaires et répressifs analogues à ceux dont devaient jouir les Répartiteurs français. Aucune organisation industrielle ne peut pénétrer dans ce secteur de l'échange des marchandises sans en avoir appelé au délégué spécial compétent. Ce principe accuse le monopole de l'État en la matière et fait des *Reichsbeauftragten* de véritables fonctionnaires. La réglementation française, on le verra, est en harmonie complète avec ce point de vue. La seule différence notable réside, ainsi qu'il a été souligné, dans les pouvoirs dont bénéficient les Reichstellen en matière de commerce extérieur. En France, ce domaine est, en effet, réservé au Ministre des Finances pour des raisons qu'expliquent les circonstances et les actuelles nécessités de la technique des changes.

Bref, l'expérience allemande apparaît essentielle pour la compréhension des préoccupations économiques françaises. « Elle dégage

le rôle de l'État auquel il appartient de fixer la quantité de la production et la répartition des produits. Elle le limite, en même temps, puisque l'exploitation des entreprises reste du ressort des initiatives individuelles. Elle insiste surtout sur l'étroite interdépendance des données économiques en montrant qu'une Répartition qui ne fait que distribuer les maigres stocks qui subsistent et qui ne pense pas en même temps à leur augmentation, à la production, ne représente au fond rien d'autre que la distribution d'un dividende de faillite. Ainsi, une Répartition organisée par l'État devra viser au ravitaillement suffisant de la Nation, à la sécurité de son existence et à la capacité productive de son économie, en un mot, à la mobilisation de toutes ses forces productives. La tâche nationale est la production et la tâche sociale consiste dans la répartition équitable du produit social. La Répartition des matières premières représente le bilan permanent du produit social disponible et l'appel continuels aux forces créatrices, en vue d'augmenter ce produit social (1). » La Répartition elle aussi est totalitaire.

On peut conclure que si l'Allemagne, six ans plus tôt, s'était délibérément enfermée dans une politique autarcique pour poursuivre, en particulier, un programme « d'équipement national », la situation où se trouvait la France à partir de juin 1940 lui interdisait, nous l'avons constaté au cours des précédents développements, de choisir une autre voie de salut. D'ailleurs, en dehors d'une mainmise totale de l'État sur les moyens de production, c'est-à-dire dans un cadre resté capitaliste excluant tout régime nettement socialiste, la solution adoptée semble être en théorie la seule qui fût possible. En fait, c'était évidemment la seule.

Presque un mois avant l'armistice, une ordonnance d'organisation de l'Économie en date du 27 mai 1940, confiait déjà à de Warenstellen (Offices de Marchandises), le soin d'organiser la Répartition des produits industriels dans les territoires occupés des Pays-Bas, de la Belgique, du Luxembourg et de la France. La loi du 10 septembre 1940, qui constitue la Charte française de la Répartition des Produits Industriels, est avant tout le fruit de cette double nécessité imposée par la situation matérielle des ressources nationales et par l'expérience réglementaire allemande. Elle répond aussi, en premier lieu, au souci d'harmoniser entre elles les mesures déjà prises et de donner au Gouvernement français un moyen d'action économique homogène.

* *

C'est donc l'examen du système complexe mis en œuvre par la loi du 10/9/40 qui fera l'objet de nos préoccupations. Il ne s'agit

(1) Extrait d'un discours prononcé le 20 février 1941 à la séance inaugurale des entretiens économiques franco-allemands, par le Dr. Weniger, Délégué général auprès de l'Office Central de Répartition des Produits Industriels.

pas ici d'analyser le cadre juridique de la Répartition des Produits Industriels, ni d'examiner dans quelle mesure les nouveaux organismes créés s'insèrent dans le Droit public français (1), ni quelles sont les nombreuses questions que pose, sous cet angle et sous celui du Droit privé, leur existence et leur fonctionnement. Le but du présent travail est essentiellement d'ordre économique, voire simplement technique. Nous sommes en présence d'une expérience caractérisée par son évolution permanente. Plus que tout autre instrument d'action économique, elle épouse la forme mouvante des faits. Ses deux ans d'existence, et la simultanéité des problèmes posés, permettent encore difficilement d'en tirer une doctrine cohérente et stable. On s'est plu à dire de la Répartition qu'elle était une création continue (2), c'est marquer la difficulté, et peut-être le caractère artificiel, de toute entreprise qui voudrait la systématiser. Voilà sans doute l'écueil essentiel auquel on risque de se heurter. Mais l'esprit n'est pas satisfait s'il n'a pas ramené le divers à l'identique et nous savons que le fractionnement de l'expérience est la rançon de toute tentative de compréhension. Cette réserve faite la Répartition des Produits Industriels nous apparaîtra par conséquent décomposée en un certain nombre d'éléments. Les premiers de ces éléments constitueront les cadres de la Répartition. Leur unité résidera dans leur caractère extérieur, et en même temps, nécessaire à la Répartition effective. Les seconds s'attacheront à analyser les différentes phases du mécanisme lui-même. Enfin, dans la mesure où les résultats connus le permettent déjà, on tentera de dégager une leçon économique de ces deux années de pénurie dirigée (3).

(1) Voir la thèse de M. Raffoux, *L'Office Central de Répartition des Produits Industriels* qui examine particulièrement l'aspect juridique de la Répartition. (Paris, 1942.)

(2) Les indications dont il sera fait état seront en général celles qui étaient valables à la fin de l'année 1942.

(3) Ce travail doit beaucoup à la collaboration indirecte des Services de la Section Centrale de l'O. C. R. P. I., et en particulier de MM. DREUX, ARNAUD, CATROUX, DEFONTENAY, DELBOURG, GAUDET, MINIGHETTI, MOTTET, du Service de la Coordination de la Répartition, de M. PRÉVOT, du Service de la Coordination de la Statistique et de M. PERSONNAZ, du Service de la Coordination des Sanctions. Qu'ils veuillent bien trouver ici l'expression de ma gratitude. — R. C.

PREMIÈRE PARTIE

CADRES DE LA RÉPARTITION

CHAPITRE PREMIER

LA NOTION DE RÉPARTITION

S'IL est superflu de revenir sur la nécessité de la Répartition, dont l'objet essentiel est l'affectation autoritaire des ressources jugée la plus conforme à l'intérêt public, la notion même de Répartition des Produits Industriels, déjà pressentie, et à laquelle il sera fait un appel constant, demande par contre, pour être claire, à être définie avec exactitude, associée à ses conséquences et, en dernier lieu, distinguée de la notion voisine d'organisation professionnelle.

I. — Définitions

Qu'est-ce que répartir ? — Répartir c'est, au sens usuel, opérer un partage. Pour peu qu'on la serre de près, cette notion implique déjà l'idée de l'intervention délibérée d'une autorité qui décide, qui fixe un droit. C'est une notion juridique. En régime libéral, ce que l'on appelle à tort la répartition des biens, résulte du jeu normal des lois de l'offre et de la demande. Le pouvoir d'achat des consommateurs, d'un côté, et la quantité de produits offerts, de l'autre, décident de l'affectation de ces derniers. S'il y a Répartition, elle est passive. L'économie classique marque d'ailleurs ce caractère de passivité en employant souvent le terme de distribution pour désigner la répartition automatique, naturelle des richesses. Comment donc définir la Répartition telle qu'elle résulte de l'application de la loi du 10 septembre 1940 ? Nous assignerons deux sens à cette notion.

Au sens large, la Répartition désignera : « *L'ensemble des opérations juridiques et comptables qu'un Répartiteur officiel d'un produit exécute lui-même ou fait exécuter sous son autorité dans le but d'autoriser, prescrire ou interdire et, d'une manière plus générale, réglementer toute opération sur ce produit, notamment l'achat, la vente, le transfert et l'emploi** (1). » Prise dans cette acception, la

(1) Définition officielle. Un astérisque marquera les autres définitions officielles qu'il y aura lieu de mentionner ultérieurement.

Répartition comprendra, en fait, toutes les opérations confiées au Répartiteur. Par exemple, l'interdiction de fabriquer des chaussures à double semelle, de couvrir des toits en zinc, d'employer l'acétylène dissous comme carburant, etc., sera considérée comme l'une des phases de la répartition du cuir, des métaux non ferreux et des produits chimiques.

Dans un deuxième sens, plus étroit, la Répartition sera constituée uniquement par la *fixation et la notification des droits de chaque partie prenante à un produit déterminé*. C'est « l'acte de Répartition », c'est-à-dire la Répartition proprement dite. Elle consistera pour le Répartiteur à décider, en présence de l'ensemble des ressources, que pour telle période, tel utilisateur aura droit à telle quantité de matière première. Cette Répartition s'exprimera, à l'échelon central, dans les plans de Répartition, puis, à l'échelon individuel, dans les titres de Répartition (licences d'achat, monnaie-matière, etc.), délivrés par chaque Organisme de Répartition à chacune de ses parties prenantes.

La Répartition revêt ainsi un double aspect selon qu'on envisage l'opération qui consiste effectivement à répartir un produit, ou bien selon qu'on s'arrête aux différentes mesures dont dispose le Répartiteur pour assurer au produit qu'il contrôle la meilleure utilisation. Cette distinction est importante. Elle nous conduira à considérer ces pouvoirs du Répartiteur comme des mesures préparatoires, adjuvantes ou annexes de la Répartition *stricto sensu*.

Quels sont les produits industriels ? — En l'absence d'autre précision, il faut entendre par produits industriels, les produits qui proviennent d'une industrie, ou qui sont destinés à être utilisés ou consommés par une industrie. Le caractère industriel du produit est donc fonction, soit de son origine, soit de sa destination.

S'il arrive qu'un même produit ait à la fois un caractère industriel et agricole on sera, dans ce cas, obligé de déterminer à partir de quel moment le produit considéré intéresse l'industrie. Il en est ainsi du bois, production forestière relevant du Ministère de l'Agriculture. Le bois sera réglementé par le Répartiteur dans la mesure où il intéresse les usages industriels (charpente, bois de mines, bois pour semelles, emballages, etc.). Pour les corps gras, la question se présente de la même façon. Après avoir déterminé l'utilisation des différentes sortes d'huiles, les huiles affectées à l'alimentation échapperont à la compétence du Répartiteur des corps gras industriels tandis que les huiles, graisses, etc., de même origine végétale ou animale, mais destinées aux besoins industriels seront réparties par ses soins.

En fait, la ventilation des produits industriels pose peu de difficultés. Le principe suivant formule une solution pratique : sont répartis, ou susceptibles de l'être, en exécution de la loi du 10/9/40, les produits dont la fabrication et le contrôle ressortissent normale-

ment à la compétence des différentes Directions techniques du Secrétariat d'État à la Production Industrielle.

Ajoutons que la Répartition peut s'exercer sur tous les produits industriels qui se trouvent sur le territoire de la France métropolitaine, quel que soit leur état, leur propriétaire ou leur détenteur, y compris, notamment, les produits se trouvant en dépôt ou en entrepôt de douane.

Si tous les produits industriels ne sont pas soumis à Répartition, la plupart des matières premières et des demi-produits sont maintenant répartis. Bien entendu, l'intervention du Répartiteur attend que le besoin s'en fasse sentir. Aucune réglementation ne touche encore le sel, la chaux, le sable, l'argile, etc. Enfin, la Répartition peut, toujours selon les besoins, concerner les produits manufacturés eux-mêmes (c'est le cas pour les pneus, les chaussures, les cartouches de chasse, etc.). La création échelonnée des Sections de Répartition (1) montre assez que la Répartition n'est pas une fin en soi. Elle n'intervient que pour orienter et restreindre le marché d'un produit dès que l'offre en est très inférieure à la demande normale. Sa rigueur est proportionnelle au degré de rareté du produit considéré.

II. — Les deux aspects de la Répartition

Les deux sens qui ont été assignés à la notion de Répartition comportent des conséquences intéressantes. Nous avons vu qu'il y a une Répartition *lato sensu* qui, en fait, ne se soucie pas de répartir les produits mais seulement, par exemple, d'en bloquer les stocks disponibles, d'en réglementer l'emploi, d'en assurer les transferts. Il y a, en même temps, une Répartition *stricto sensu* qui au contraire, a pour unique fonction de déterminer le droit aux produits industriels de leurs tributaires normaux. C'est déjà impliquer les répercussions virtuelles de ces deux degrés successifs de la Répartition.

L'aspect général de la Répartition. A son premier degré la Répartition opère un classement et une restriction des usages de chaque produit, c'est-à-dire, par voie de conséquence, un classement et une restriction, voire une disparition, de l'activité de certaines entreprises. C'est ce qui arrive lorsqu'on décide, par exemple, que les chiffons seront de préférence affectés aux industries textiles, au détriment de la papeterie. Nous sommes amenés à concevoir ainsi, accompagnant l'intervention générale du Répartiteur, une Répartition effective, non pas des produits industriels proprement dits (2^e sens du terme), mais de la destination de ces produits et, par suite, de l'activité industrielle du pays chargé de les mettre en

(1) Cf. chapitre suivant.

œuvre. Il se trouve donc, en deuxième analyse, que pour désigner les pouvoirs généraux accordés par la loi aux Organismes de Répartition, on n'a pas tort de parler de Répartition, à condition de préciser qu'il ne s'agit pas encore de répartir des produits, mais d'opérer un tri parmi leurs usages possibles et de décider, par là même, quelles seront les branches de production qui resteront en activité et quelle sera l'ampleur d'ensemble de cette activité. Voilà à quoi correspondent les notions souvent utilisées et souvent confuses de « Répartition primaire des usages et des activités ».

L'aspect effectif de la Répartition. — Si nous envisageons maintenant la Répartition effective, c'est-à-dire l'opération qui consiste à fixer les droits de chacun des utilisateurs de produits industriels, nous nous apercevons que le résultat en est une nouvelle Répartition indirecte « des usages et des activités ». Mais cette nouvelle Répartition se situe à l'intérieur des usages et des activités d'ensemble déjà déterminés par les premières mesures de Répartition générale. Le Répartiteur décidera, en effet, une fois limité l'usage du produit, que telle catégorie de consommateurs n'aura droit qu'à telle quantité du produit à répartir (Ex. : les adultes, pour une période de six mois, ne pourront utiliser que 20 points de leur carte de textile). C'est là ce que l'on appelle la Répartition secondaire des usages ou rationnement. En même temps, la Répartition effective, en déterminant, à l'intérieur de chaque branche de production considérée, le taux d'activité de chaque entreprise, opère, *ipso facto*, une nouvelle Répartition interne des activités. Nous retrouvons ici la fonction consacrée sous le nom de « Répartition secondaire des activités ».

Ces distinctions ont surtout le mérite de montrer que la notion générique de Répartition répond bien dans tous les sens à son appellation. S'il n'y a pas encore de Répartition directe des produits industriels, ce qui, pour le sens commun, est le but de tout organisme répartiteur, il y a bien cependant Répartition, mais dans une acception dépassant la simple notion de Répartition du produit industriel lui-même.

Quelques précisions sont encore indispensables pour souligner que, selon que l'on envisagera les mesures générales de Répartition ou, au contraire, la Répartition effective, des pouvoirs seront en cause dont la nature différera. Il appartient, en effet, au Gouvernement d'arbitrer, en présence de toutes les données qu'il est le seul à posséder, l'affectation d'ensemble des produits industriels en déterminant un ordre de priorité parmi les besoins à satisfaire. C'est ainsi que les mesures prises au titre de la Répartition *lato sensu* (Répartition primaire des usages et des activités), ne sont que la transcription matérielle des directives gouvernementales telles qu'elles résultent de la confrontation de tous les renseignements relatifs à l'importance de leurs ressources, recueillis par chacun des Organismes de Répar-

tion. Cette transcription sera reflétée par chaque décision des répartiteurs concernant les prescriptions ou interdictions d'emploi prises pour chacun des produits répartis.

On peut déjà constater que la notion de produit industriel est l'axe de la Répartition. C'est un dernier point à préciser, pour la raison que l'on va voir, et qui résulte de l'existence de la loi du 16 août 1940 portant organisation provisoire de la production industrielle.

III. — Répartition et Organisation

Si l'on s'en tenait à l'article 2, § 3, de la loi du 16 août 1940, les Comités d'Organisation seraient chargés d'opérer la Répartition des produits nécessaires aux fabrications de chaque branche industrielle. Or, il n'a pas été question de ce pouvoir des Comités en matière de Répartition : ce texte, comme l'on sait, n'a jamais eu, sur le point qui nous occupe, d'application pratique. La loi du 10 septembre 1940 est aussitôt intervenue pour monopoliser à son profit la notion de Répartition, en la coupant de la notion d'Organisation. Il y a donc là deux domaines distincts dont il est utile de préciser les frontières. De cette opposition la notion de Répartition sortira plus nette encore.

Primauté de la Répartition. — La Répartition est un service d'intérêt public. Elle conditionne de près ou de loin la totalité de l'activité industrielle et commerciale de la nation. Par conséquent, les pouvoirs donnés à ses organismes seront généraux et « prioritaires ». Ils s'appliqueront au produit considéré, depuis la matière première jusqu'à l'objet manufacturé. Le Répartiteur pourra « prescrire toutes déclarations concernant les quantités (de produits) existantes et d'une façon générale exiger la remise de tous renseignements d'ordre économique, jugés utiles ». L'intervention des Comités d'Organisation se contentera d'effectuer le recensement des entreprises, de leurs moyens de production, des stocks et de la main-d'œuvre. Leur investigation s'arrêtera aux entreprises déterminées qui ressortissent de leur compétence. Les limites d'une entreprise ne sauraient, par contre, borner l'action du Répartiteur. Celui-ci a une compétence verticale qui dépasse, en ce sens, les cloisonnements professionnels lesquels découpent en quelque sorte les différentes activités économiques sur un plan horizontal.

La Répartition est née sous le signe quantitatif. Toutes les mesures qui en résultent sont inspirées par la nécessité de maintenir, sinon d'augmenter, la quantité des produits industriels. A cette notion quantitative qui caractérise la Répartition, l'organisation professionnelle oppose un souci qualitatif (« conditions générales d'activité des entreprises, souci de la qualité, emploi de la main-

d'œuvre, modalités des échanges des produits et des services ») (1). Celle-ci agit sur la structure des activités, celle-là sur leur matière. Dans une période de pénurie c'est l'élément quantitatif qui fait la loi. Le caractère prééminent de la Répartition s'impose donc à ce deuxième titre.

Dans ces conditions, il est normal que les diverses matérialisations de la Répartition aient pour objet des attributions de matières, cependant que les titres délivrés par les Comités d'Organisation le sont en vue d'assurer un meilleur fonctionnement des professions, en en précisant le statut ; ce qui consistera, par exemple, à délivrer des cartes professionnelles qui sont de simples cartes d'identité réglementant l'accès de la profession, mais ne permettant pas à elles seules d'obtenir de matière première.

Il apparaît ainsi que la notion de Répartition domine l'économie actuelle. La Répartition est la clé de la production. Et avant d'organiser celle-ci, on est obligé de passer par celle-là. On constatera ultérieurement les répercussions particulières de la Répartition, sur l'activité essentielle des Comités d'Organisation. Il reste seulement, pour le moment, à indiquer quelle est la fonction générale assignée aux Comités d'Organisation en matière de répartition. Car, si ces organismes sont privés de tout pouvoir décisoire en la matière, ils n'en ont pas moins un rôle à jouer.

L'Organisation auxiliaire de la Répartition. — Pour expliquer et asseoir l'intervention des Comités d'Organisation dans le circuit de la Répartition, on a songé à faire appel à la loi du 16 août (art. 2, § 3). Les pouvoirs donnés par ce texte aux Comités leur permettraient de prendre à l'intérieur de leurs branches professionnelles respectives toutes mesures de Répartition. Cette interprétation ne correspond pas aux données que nous connaissons. Le Répartiteur est le seul maître en l'espèce. Une loi du 9 mars (art. 12) lui permet seulement de déléguer, sous sa responsabilité, une partie de ses pouvoirs. Voilà l'unique explication légale du rôle répartiteur des Comités. La préparation de la Répartition effective nécessite un certain nombre de renseignements et son exécution entraîne un travail considérable, puisqu'elle consistera à fixer les droits de chaque partie prenante. Le Répartiteur a donc tout intérêt à se faire aider par les Comités, lesquels sont en contact direct avec les entreprises. Il a même la possibilité d'assister aux séances des Comités d'Organisation des industries utilisant les produits définis par les arrêtés portant création de sa Section (2).

Ainsi l'Organisation épaula la Répartition en lui fournissant tous les éléments d'information (stocks, moyens de production, nombre et salaires du personnel, etc.), relatifs aux entreprises.

(1) Art. 2, § 4, de la loi du 16 août 1940.

(2) Arrêté du 19/1/41 (J. O. du 21/1/41).

En leur qualité d'intermédiaires les Comités seront responsables devant le Répartiteur des tâches déterminées qui leur auront été confiées. Ces tâches consisteront le plus souvent à effectuer, entre leurs ressortissants, la Sous-Répartition du contingent global des matières premières mis à leur disposition par le Répartiteur. Les modalités de cette Sous-Répartition seront d'ailleurs en pratique soumises pour approbation au Répartiteur qui s'en réservera le contrôle.

Cette délégation d'exécution pourrait aussi bien s'appliquer à d'autres Organismes professionnels tels que les Syndicats. En général les Comités sont évidemment mieux qualifiés ; c'est ce qui explique qu'on leur ait fait appel de préférence.

Nous retrouverons au cours de notre analyse des exemples nombreux de cette collaboration entre le Répartiteur et les Comités d'Organisation. Mais aucune équivoque ne saurait en résulter. L'organisation est une fonction qui n'intéresse encore que des intérêts privés ou, au plus, corporatifs. Elle reste soumise à l'intérêt public national représenté par la Répartition.

* *

Nous avons pu constater qu'il est difficile de définir cette notion de Répartition sans mettre en jeu les Organismes répartiteurs. La fonction appelle l'organe. C'est donc la structure positive ébauchée par la loi du 10 septembre 1940 et complétée par les textes ultérieurs, qui retiendra maintenant notre attention.

CHAPITRE II

LES ORGANISMES DE LA RÉPARTITION

L'EMPIRISME constituant le caractère originel de la Répartition, l'édifice actuel n'a pu être achevé en un seul jour. Le premier objectif était d'abord d'assurer le contrôle et la réglementation de certaines matières premières essentielles. D'où la loi du 10 septembre 1940 posant les assises du système par la création de l'Office Central de Répartition des Produits Industriels, formé de la juxtaposition d'un certain nombre de Sections spécialisées et qui allaient être coiffées par une Section Centrale de Coordination. Quelques jours plus tard, une loi du 27 septembre 1940 mit sur pied, au sein du Secrétariat d'État à la Production Industrielle, un organe gouvernemental, le Secrétariat de la Répartition, qui peut s'assimiler à une Direction générale de la Répartition. Enfin, sur le plan régional, un certain nombre de dispositions ont été prises pour consacrer l'intervention des autorités administratives appelées à concourir à la Répartition.

Une remarque préliminaire s'impose : les dispositions légales précitées n'ont pu être étendues aux territoires français d'outre-mer, à cause de la large autonomie législative dont bénéficient certaines possessions françaises, et, du fait que l'Administration des territoires coloniaux s'inspire d'un principe de décentralisation incompatible avec les pouvoirs définis par les textes en cause (1). Seuls feront donc l'objet de notre examen les organismes dont la compétence s'étend sur le territoire de la métropole, non compris les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, rattachés en fait au territoire allemand. Notre expérience actuelle de la Répartition des produits industriels s'appuie d'ailleurs en pratique uniquement sur ces organismes.

(1) La Répartition dans les territoires d'Afrique du Nord est effectuée par des Services de Répartition placés sous l'autorité des Gouverneurs et Résidents. Leur organisation et leur fonctionnement s'inspirent des règles adoptées par la métropole.

I. — L'Office Central de Répartition des Produits Industriels (1)

A) LES SECTIONS SPÉCIALISÉES

Il y en a douze. Elles ont été créées successivement de septembre 1940 à juillet 1941. Elles contrôlent chacun des produits-clés (dont nous connaissons déjà la situation périlleuse) utilisés par l'industrie : métaux ferreux, non ferreux ; combustibles minéraux solides et liquides ; produits chimiques ; corps gras ; cuirs et pelleteries ; textiles ; papier et carton ; caoutchouc ; matériaux de construction ; bois et plusieurs autres produits divers (2).

Compétence. — a) *La compétence-matière* de chacune des Sections est spécifiée par l'arrêté qui en porte constitution, ou dans une annexe à ce texte. La Section de la Chimie, par exemple, exerce son action sur quelques centaines de produits qui requièrent plusieurs pages du *Journal Officiel*. Cette compétence peut être, au fur et à mesure des besoins, appelée à s'étendre. C'est ainsi qu'un arrêté du 10/4/41 a fait passer les bois destinés à la fabrication des pâtes mécaniques et chimiques sous le contrôle de la Section du Papier, Carton et Emballages ; qu'un autre arrêté du 27/8/41 a donné autorité à la Section des Produits divers sur une trentaine de produits nouveaux. A l'heure actuelle, la question est simplifiée : une correspondance a été établie entre chaque position du Tarif douanier et chaque Section, de telle façon que, si la répartition d'un produit jusque là non réparti, s'impose, on puisse déterminer immédiatement la Section compétente et procéder, par simple voie de décision, à la réglementation du produit.

On constate que certaines Sections ont la charge de répartir des produits qui, à première vue, n'intéressent pas leur compétence normale. Si, en effet, la Section du Cuir et des Pelleteries répartit les sabots de bois, les chaussures à semelles de bois et « dessus » toile ou feutre ; si, de son côté, la Section du Pétrole répartit le charbon de bois pour gazogènes, c'est qu'un transfert de compétence est intervenu, à la suite d'un accord, entre les Répartiteurs intéressés. On a tenu compte uniquement de l'usage du produit (3).

(1) On le désigne communément par ses initiales : « O. C. R. P. I. »

(2) Section du Textile (arrêtés du 24 et 25/9/40). — Section des Métaux non ferreux (7/10/40). — Section des Fers, Fontes et Aciers (17/10/40). — Section du Caoutchouc, de l'Amiante et du Noir de fumée (17/10/40). — Section du Cuir et des Pelleteries (29/10/40). — Section du Charbon (10/11/40). — Section du Pétrole (17/11/40). — Section du Papier, du Carton et des Emballages (30/11/40). — Section de la Chimie (4/12/40). — Section des Corps gras industriels (7/12/40). — Section des Produits divers et des Matériaux de construction (16/6/41). — Section du Bois (30 et 31/7/41).

La réglementation de l'énergie électrique est assurée par la Direction de l'Électricité du secrétariat d'Etat à la Production Industrielle.

(3) Les critères employés s'appuient soit sur la nature, soit sur la destination, soit sur l'origine des produits.

On a considéré que le bois et le charbon de bois sont, en l'espèce, des produits auxiliaires qui « doublent » le produit normal (cuir, essence), ou se substituent à lui pour remplir un usage analogue. L'une des fonctions des Répartiteurs du cuir et du pétrole est, pour le premier, de chauffer le public ; pour le second, d'assurer le ravitaillement des véhicules en carburants. Ce sont donc leurs Sections qui, respectivement, répartiront les articles chaussants et les carburants, même si, à aucun degré, le cuir ni l'essence n'entrent dans leur fabrication.

Enfin, les matières premières qui n'ont pu, en raison de leur nature, être effectées à la compétence d'une Section déterminée (ivoire, diamant, etc.) et la plupart des objets manufacturés, composés de matières premières variées lorsqu'ils ne répondent pas à un usage déterminé et n'ont pu, par suite, être « annexées » à un produit principal déjà réparti, sont affectés à la compétence de la Section des Produits Divers ;

b) *La compétence juridique* des Sections résulte de l'article 3 de la loi du 10/9/40 auquel les renvoient les arrêtés de constitution. Elle se ramène à la question des pouvoirs des répartiteurs qui sera examinée au cours du présent chapitre.

Statut. — Organes de commande de la production et du commerce des produits qu'elles répartissent, les Sections ont été obligées de se développer en fonction des nécessités pratiques. Elles sont en contact permanent avec les branches d'activités correspondantes et obligées de faire appel à des techniciens issus du secteur économique qu'elles contrôlent. Cela explique leur caractère privé qui se juxtapose au caractère public de leur fonction. Leurs collaborateurs ne sont pas des fonctionnaires. Ils sont recrutés et rétribués par les soins du Répartiteur (1). Les Sections sont maîtresses de leur organisation matérielle (location des locaux, ameublement, etc.). Un Comité consultatif assure près d'elles la représentation des éléments professionnels. Par contre, elles sont astreintes à suivre les directives gouvernementales. Un commissaire du Gouvernement est placé près de chaque Répartiteur. Un contrôleur financier examine leur budget. Leur financement lui-même, enfin, est assuré par le Secrétariat d'État à la Production Industrielle. Il est donc difficile de faire rentrer le statut des Sections de Répartition dans les cadres déjà existants du Droit public. Elles constituent si l'on veut des « Organismes publics d'Administration économique » (2).

Organisation interne. — Chaque Répartiteur a organisé ses services à son gré. C'est-à-dire qu'il n'a tenu compte que des buts particuliers que sa Section avait à poursuivre. Il est donc impossible

(1) Dans la limite des règles statutaires communes aux Sections, fixées par la Section Centrale de l'O. C. R. P. I.

(2) Cf. Raffoux, *op. cit.*

de présenter pour toutes les Sections une organisation unique. Mais, il suffit de s'en tenir aux grandes lignes de leur structure qui, dans l'ensemble, sont les mêmes d'un organisme à l'autre.

Presque toutes les Sections sont composées de deux séries de services : les services répartiteurs spécialisés et les services généraux.

Les services généraux, appelés aussi selon les cas « communs » ou « administratifs », sont en nombre variable, en raison de l'importance plus ou moins grande de la répartition considérée. Ce sont, pour la plupart, des services juridiques, statistiques, de documentation, d'échanges extérieurs, de liaison et de contrôle (1). Dans toutes les Sections un Secrétariat Général oriente et coordonne l'action de ces différents services et des services spécialisés, sous la direction du Répartiteur.

La structure des services spécialisés varie d'après la nature des produits et les méthodes de répartition.

a) Les Sections qui suivent les processus de fabrication et répartissent les produits à leurs différents stades ont des services spécialisés par catégories d'attributaires, transformateurs et utilisateurs.

Pour le textile, les deux étapes sont marquées par l'existence d'un service de répartition des matières premières et filées et d'un service de répartition des tissus et articles confectionnés. La répartition du cuir fait appel également à deux séries de rouages. Un service des cuirs bruts répartit les cuirs verts aux tanneurs. Un certain nombre de services répartissent ensuite chaque catégorie de cuirs tannés (cuirs lissés, nourris, sciés, etc.) aux utilisateurs. La Section des Fers, Fontes et Aciers est constituée sur le même principe. Trois services (production, consommation, distribution) opèrent la répartition des métaux ferreux à chacun des stades de fabrication, au Comité d'Organisation de la Sidérurgie, producteur ; aux différents Comités consommateurs de matière première ; aux Comités des négociants en produits sidérurgiques. Les services de la Section du Papier sont conçus de la même façon. L'un est chargé de la répartition du bois aux fabricants de pâtes à papier, le second de la répartition des pâtes aux papeteries, d'autres enfin, de la répartition du papier aux différentes catégories d'utilisateurs ;

b) Les autres Sections, au contraire, ont à répartir des produits « en l'état » sans qu'il y ait lieu pour ceux-ci à transformation pendant le cycle de la répartition, ou bien encore leur compétence couvre un certain nombre de produits variés. Dans ces deux cas, un service est spécialisé par produit ou par série de produits.

La Section du Pétrole possède ainsi cinq services chargés respectivement de la répartition des carburants, des combustibles liquides, des huiles de graissage, du pétrole et essences spéciales, du white

(1) Les services de liaison comprennent les délégués de la Section en province. Les services de contrôle sont en général plus développés. Leurs agents étant en effet, chargés de poursuivre et constater sur tout le territoire les infractions aux réglementations de la Répartition. (Voir *infra*, p. 102 et suiv.)

spirit. Les nombreux métaux répartis par la Section des Non-ferreux sont de la même façon assignés à des services spécialisés : cuivre, aluminium-magnésium, plomb-antimoine, zinc-étain, nickel-cobalt, métaux précieux, etc. De leur côté, les corps gras sont répartis par deux services, l'un pour les « produits concrets », l'autre pour les « produits fluides ». La Section de la Chimie utilise trois services, l'un pour les produits organiques, l'autre pour les produits minéraux, le troisième pour les produits parachimiques. La Section du Caoutchouc, de l'Amiante et du Noir de fumée possède des services distincts pour la répartition de chacun de ces produits. Le service caoutchouc est subdivisé en deux branches : branche « Pneumatiques », branche « Caoutchouc Industriel ». Les Sections du Bois, des Matériaux de construction et Produits divers opèrent de même. Seuls les services de la Section du Charbon sont établis sur une base un peu différente. Ils sont spécialisés selon les catégories de consommateurs. Il y a ainsi trois services : de répartition aux services publics, de répartition aux industriels, de répartition aux foyers domestiques. Des Directions régionales et des Bureaux départementaux assurent une démultiplication de cette répartition, dont les bases seront examinées ultérieurement.

Nous verrons, lorsque nous examinerons les principes et l'exécution de la Répartition, que ces spécialisations de services répondent d'assez près, en général, à l'esprit des différentes méthodes suivies par chacune des Sections.

Les circonstances obligent les Sections à avoir une représentation en zone non occupée. Leurs annexes sont soit à Lyon, pour la plupart, soit à Vichy ou à Clermont-Ferrand. Elles reflètent sur une échelle plus réduite la structure des organismes de Paris.

L'importance numérique de chaque Section est tout à fait variable. La réglementation croît en fonction du développement de la pénurie. L'augmentation du personnel aussi. Une trentaine de collaborateurs et employés suffiront à telle petite Section. Ce chiffre devra être décuplé pour répondre aux attributions de telle autre.

Le Répartiteur. — Le Répartiteur chef de chaque Section est nommé par le Secrétaire d'État à la Production Industrielle qui peut le révoquer à tout moment. Il peut être assimilé à un fonctionnaire public et doit, par suite, abandonner toute fonction privée. Il est le personnage actif de la Répartition. En dehors de lui, les Sections n'ont ni autorité ni pouvoirs propres. Le Répartiteur, peut notamment, en ce qui concerne les produits dont il a la charge :

- Prescrire la remise de renseignements d'ordre économique, en particulier, de déclarations concernant les quantités existantes.
- Interdire ou prescrire l'emploi de produits pour certaines applications ou certains usages.

- Désigner les acheteurs ou vendeurs et prononcer des transferts obligatoires de stocks qui auraient été préalablement constitués par toute personne, groupement ou entreprise.
- Prescrire les prélèvements de taxes destinés à établir des péréquations de prix.

L'ensemble de ces différents pouvoirs ne constitue pas autre chose que la phase générale de la répartition qui donne à la répartition effective ses moyens et en assied les conséquences. Nous verrons jouer l'application de ces pouvoirs au cours de la préparation de la répartition.

Le Commissaire du Gouvernement. — Après de chaque Répartiteur est placé un Commissaire du Gouvernement nommé par le Secrétaire d'État à la Production Industrielle. Ce fonctionnaire est généralement choisi parmi les cadres de la direction technique compétente du Secrétariat d'État à la Production Industrielle, afin de permettre à celle-ci de suivre et, au besoin, d'inspirer l'action du Répartiteur. Le Commissaire assiste aux réunions des Comités consultatifs et il possède un droit de regard direct sur les décisions du Répartiteur (1) ; ces dernières sont immédiatement exécutoires, mais elles ne deviennent définitives que si, dans un délai de quarante-huit heures après leur communication au Commissaire du Gouvernement, celui-ci n'y a pas présenté d'objection. Cette disposition est surtout formelle. En fait on attend pour publier les Décisions que le Commissaire du Gouvernement y ait apposé son visa à côté de la signature du Répartiteur.

Les Comités consultatifs. — Afin de représenter les branches consommatrices du produit réparti, chaque Section est pourvue d'un Comité consultatif. Cet organisme comprend un nombre variable de 3 à 30 personnes, nommées par arrêté du Secrétaire d'État à la Production Industrielle. Ce nombre est généralement en rapport avec celui des industries intéressées par le produit réparti. Les membres des Comités consultatifs sont donc, en pratique, recrutés parmi les dirigeants des Comités d'Organisation ou des Fédérations professionnelles correspondantes. Ils sont convoqués à la diligence du Répartiteur, soit pour lui donner les renseignements qui lui sont nécessaires dans l'exercice de ses fonctions, soit à l'inverse, pour être informés des mesures générales que le Répartiteur est appelé à prendre.

Les Comités consultatifs n'ont aucun pouvoir propre de décision et le Répartiteur n'est pas lié par les avis de leurs membres. Le Répartiteur en dirige les débats et en est d'office le Président.

(1) Il s'agit principalement ici des décisions dites de « réglementation » (voir *infra*, p. 46). On doit étendre ce pouvoir aux décisions dites de « répartition » (voir *infra*, p. 80).

Ainsi se présentent les différents rouages de ces chevilles ouvrières de la Répartition que sont les Sections spécialisées. La Section Centrale vient ensuite achever cet édifice constitué par l'O. C. R. P. I.

B) LA SECTION CENTRALE

La Section Centrale de l'O. C. R. P. I. a été officiellement créée par un arrêté du 25 mars 1941 (1). En fait, dès la fin de 1940, les embryons de ses principaux services existaient déjà. Son but est d'assurer la coordination et la direction technique de la répartition, ainsi que l'application de la législation et de la réglementation relatives à la récupération des déchets et vieilles matières (2).

Statut. — Alors que les Sections spécialisées portent l'empreinte de leur contact direct avec les branches industrielles, la Section Centrale est essentiellement marquée par son caractère d'organisme public administratif. Elle est un instrument dépendant directement du Secrétaire de la Répartition, c'est-à-dire du Gouvernement. A sa tête est détaché un fonctionnaire de l'Administration qui assume la marche normale des services. Il est au Secrétaire de la Répartition, ce que dans une Section spécialisée, le Secrétaire général est au Répartiteur. Les principes de financement et de recrutement du personnel sont les mêmes que pour les autres Sections.

Attributions. — La coordination qui est la raison d'être de la Section Centrale s'opère à différents échelons. Le premier, et le plus important, est constitué par le *service de la coordination de la répartition*. Les attributions de ce service sont nombreuses et variées. Il intervient pour régler les problèmes journaliers d'ajustement des contingents répartis. Il contribue à déterminer les domaines de compétence des Répartiteurs. Il prépare les directives que devra fixer aux Répartiteurs le Secrétaire de la Répartition. Il oriente la répartition sur le plan des programmes d'ensemble. Il poursuit l'unification des méthodes de répartition entre les différentes Sections, etc. Il est, en somme, l'organe central d'étude qui doit permettre au Secrétaire de la Répartition de fixer la politique économique nationale. On verra ultérieurement comment s'opère en pratique cette dernière phase de la répartition qu'en est la coordination.

Un *service de la coordination de la statistique* est chargé de recueillir auprès des différents Comités d'Organisation les données statistiques sur l'activité de leurs ressortissants ; de les ventiler, de les grouper en vue de constituer une enquête statistique perma-

(1) J. O. du 27/3/41.

(2) Une Section autonome, déjà créée en fait, doit centraliser toutes les questions de récupération, de mobilisation des métaux non ferreux et peut-être les études des produits de remplacement.

nente. Ce service tient également un bilan statistique des répartitions, établi d'après les compte-rendus mensuels et trimestriels qui lui sont envoyés par les Sections spécialisées. D'une façon plus générale, il centralise tous les documents périodiques chiffrés qui sont indispensables à la conduite de la Répartition. Il collabore à l'établissement des questionnaires envoyés aux entreprises par les Sections spécialisées. Ces questionnaires doivent en outre, être revêtus de son visa.

Un *service de la coordination de l'information* contrôle et harmonise les informations répandues dans le public par les Sections spécialisées. Il unifie les modalités de diffusion des décisions des Répartiteurs. Il éclaire le public sur le fonctionnement de la Répartition et sur les points précis qui l'intéressent particulièrement.

Un *service de la coordination des affaires contentieuses et des sanctions* a pour mission d'assurer l'unité juridique et technique de tous les textes intéressant la Répartition et de présenter au Secrétaire de la Répartition les dossiers de sanctions proposées par les Répartiteurs et de faire procéder à l'instruction des affaires ayant donné lieu à appel devant le Secrétaire de la Répartition. Il prépare les Décisions de sanctions du Secrétaire de la Répartition.

Un *service de coordination des questions administratives et financières* est chargé de contrôler, pour le compte du Secrétaire de la Répartition, l'organisation intérieure et la gestion financière des Sections spécialisées. Il procède à l'unification du statut de leur personnel. Enfin, jusqu'à l'établissement d'un régime financier autonome de l'O. C. R. P. I., ce service répartit les fonds affectés à son fonctionnement entre les diverses Sections spécialisées et la Section Centrale elle-même.

Un *service des Études générales* est chargé de coordonner les résultats obtenus d'un côté par le Centre national de la Recherche scientifique, et le Service des Recherches techniques du Secrétariat d'État à la Production Industrielle, et, de l'autre, par les laboratoires et services scientifiques des Comités d'Organisation Professionnelle. Actuellement, ses efforts portent surtout sur l'élaboration des produits de remplacement. A ce service est rattaché un bureau chargé de participer à toutes les études relatives au marché extérieur. Il intervient auprès des Organismes intéressés : Ministère des Finances (Direction du Commerce Extérieur), Secrétariat d'État à la Production Industrielle (Service des Affaires Extérieures), en vue de coordonner les importations et les exportations avec les possibilités et les nécessités du marché national.

Enfin, est rattaché à la Section Centrale le *Service de la Récupération et de l'Utilisation des déchets et vieilles matières* (1). Ses bases d'action ont été fixées par une loi du 23/1/41 complétée par une décision ministérielle du 24/1/41 qui détermine les modalités de

(1) Voir note de la page précédente.

la récupération et qui en assure le respect par des sanctions. Nous retrouverons cette question, lorsque nous examinerons, parmi les résultats économiques de la répartition, le bilan de la récupération.

II. — Le Secrétariat de la Répartition

La situation de la Section Centrale de l'O. C. R. P. I., à cheval entre les Sections spécialisées et le Secrétariat de la Répartition, nous laisse entrevoir aussitôt quel peut être le rôle essentiel de ce dernier. C'est le deuxième fleuron de l'édifice. Il s'insère dans l'organisation gouvernementale, et se situe à l'intérieur du Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle sur un plan analogue à celui des deux Secrétariats généraux (« Énergie » et « Industrie et Commerce intérieur »). Il a d'ailleurs été créé par la loi du 27/9/40 fixant l'organisation primitive du Secrétariat d'État à la Production Industrielle, alors « Ministère de la Production Industrielle et du Travail ».

Le Secrétaire de la Répartition. — Le Secrétaire de la Répartition (1) est donc un fonctionnaire de l'Administration active, Il est nommé par le Secrétaire d'État à la Production Industrielle et révocable par lui. Un décret du 18/2/41 détermine ses pouvoirs, qui s'analysent de la façon suivante : le Secrétaire de la Répartition exerce à la fois les fonctions de Répartiteur général et de Directeur de l'O. C. R. P. I. (2). Il règle les relations de l'Office avec les Administrations publiques pour déterminer les besoins prioritaires. Il peut opposer son veto à l'exécution de toutes les décisions des Répartiteurs et il approuve, rejette ou réforme leurs décisions générales qui lui sont transmises par la Section Centrale. Il organise la constatation et la répression des infractions. Il exerce le contrôle général de la Répartition ; coordonne et contrôle l'administration des Sections. Il définit les règles générales à observer dans la détermination des restrictions. « Il vérifie les résultats de la Répartition, coordonne, centralise et exploite les enquêtes effectuées localement auprès des derniers utilisateurs, ainsi qu'auprès de tous les organismes et entreprises qui participent à la distribution, à la répartition et à la production, à l'effet de constater l'importance des besoins non satisfaits, d'en discuter les conséquences et de proposer, compte tenu des possibilités, toutes mesures pratiques utiles (3). »

(1) Nommé par décret du 27/3/41 (*J. O.* du 28/3/41).

(2) Une Décision ministérielle du 19/9/42 (*J. O.* des 5 et 6/10/42) nomme un adjoint au Secrétaire de la Répartition. Ses attributions sont ainsi fixées : « Il est Répartiteur général de l'O. C. R. P. I. Il exerce la direction générale de l'Office Central de Répartition sous l'autorité et la responsabilité du Secrétaire à la Répartition. » L'unité pratique de l'Office se trouve donc renforcée par cette mesure.

(3) Décret du 18/2/41, art. 2 (*J. O.* du 25/2/41).

Un représentant du Secrétaire de la Répartition en zone non occupée siège à Vichy avec l'échelon du Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle.

Le Secrétaire de la Répartition est entouré de quelques collaborateurs directs. L'un s'occupe des questions relatives au budget de l'Office et au fonctionnement financier des Sections. Un autre examine les projets de lois, de décrets ou d'arrêtés, les projets de sanctions envoyés au Secrétaire de la Répartition par les Sections de l'Office.

Toutes les autres questions intéressant la Section Centrale ou les Sections spécialisées sont étudiées par un Secrétariat, contrôlé, en principe, par le Président du Comité technique de la Répartition.

Deux organismes assistent également le Secrétaire de la Répartition dans sa tâche : un Comité technique, un Comité consultatif.

Le Comité technique de la Répartition. — Ce Comité, créé par Décision du Secrétaire d'Etat du 29 août 1941, est composé de quatre membres nommés par arrêté du Secrétaire d'Etat et choisis parmi les Répartiteurs. L'un d'eux en assure la présidence.

Le Comité technique agit par son Président qui exerce vis-à-vis de la Section Centrale et des diverses Sections spécialisées « sous l'autorité du Secrétaire de la Répartition et suivant ses directives, les pouvoirs dévolus à ce dernier par le décret du 13 février 1941 et la loi du 30 avril 1941 (1). Les membres du Comité peuvent, dans les mêmes conditions, agir par délégation à eux conférée par le Président avec l'assentiment du Secrétaire de la Répartition (2). »

En fait, l'action du Comité technique a été de brève durée et il semble que son rôle soit de plus en plus effacé. Le Secrétaire de la Répartition ne se dessaisissant pas volontiers de ses diverses prérogatives. La même remarque vaut pour le Comité consultatif de la Répartition avec lequel s'achèvera cet examen de la structure du Secrétariat de la Répartition (3).

Le Comité consultatif de la Répartition. — En principe, cet organisme a pour fonction de représenter près du Secrétaire de la Répartition les industries productrices, utilisatrices et consommatrices de produits industriels. Ses membres, nommés par arrêté du Secrétaire d'Etat sont appelés à donner leur avis sur les questions que leur soumet le Secrétaire de la Répartition.

En somme, le Secrétariat de la Répartition, sous la dépendance directe du Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle, est

(1) Loi relative à l'organisation du S. E. à la Production Industrielle (*J. O.* du 8 mai 1941).

(2) Instruction du 10/9/41 du Secrétaire de la Répartition.

(3) On doit même considérer que la nomination d'un Directeur général de l'O. C. R. P. I. achève d'abroger implicitement l'existence de ces deux organismes.

l'organisme-clé de la Répartition. Les pouvoirs du Secrétaire de la Répartition sont d'autant plus effectifs que depuis le 23 avril 1942, le titulaire de ce poste assume en même temps les fonctions de Secrétaire d'État à la Production Industrielle.

Les autres organes du Gouvernement n'interviennent qu'au dernier échelon lorsqu'il s'agit de fixer, en accord avec les différents départements intéressés, sur le plan national, l'orientation de la politique générale de répartition. C'est l'affaire du Conseil Économique Interministériel.

III. — Les échelons décentralisés de la Répartition

Les Bureaux régionaux de Répartition. — Un décret du 28 mars 1942 (1) prévoit l'institution de Bureaux régionaux de Répartition des produits industriels « dans chaque circonscription régionale où leur création sera jugée nécessaire ». Ces Bureaux sont chargés d'exercer, dans leur circonscription, les attributions dévolues aux Sections de l'O. C. R. P. I. A la tête de chacun d'eux est nommé par arrêté du Secrétaire d'État à la Production Industrielle un Directeur, assisté d'une Commission consultative de cinq à dix membres. Un Commissaire du Gouvernement, dont les fonctions sont exercées par l'Inspecteur général de la Production Industrielle de la région considérée, est placé auprès de chaque Bureau régional.

Il a été fait application de ce texte à la zone interdite du Nord et du Pas-de-Calais, dans le but de faire rentrer l'ex-Office Central de la Région du Nord (rattaché administrativement au Commandement militaire de Bruxelles) dans les cadres de l'Administration française. Désormais, il existe donc, à Lille, autant de Bureaux régionaux de Répartition qu'il y a de Sections spécialisées au sein de l'O. C. R. P. I. La Section Centrale y possède un échelon homologue. L'organisation interne de ces services est conçue sur des types analogues à ceux que nous avons déjà vus au cours de notre examen des Sections spécialisées. Ces Bureaux régionaux sont sous la dépendance du Secrétaire d'État à la Production Industrielle (et non pas du Secrétaire de la Répartition). L'avantage de cette « officialisation » des organismes de Répartition de la zone interdite est évident. Elle permet d'effectuer la Répartition sur un plan national, de faire correspondre les décisions prises par les Directeurs des Bureaux régionaux à celle des Répartiteurs de l'O. C. R. P. I. et de sauvegarder ainsi l'unité législative et réglementaire à l'intérieur du territoire français.

Les Relais de province. — Pour que cette revue des différents

(1) J. O. du 31/3/42.

Organismes de la Répartition soit complète, il y a lieu de faire mention des autorités ou services qui permettent d'opérer une démultiplication de la Répartition sur le plan régional, départemental et communal.

Les Préfets ont été obligés de spécialiser des services dans la répartition de certains produits industriels, dont les attributaires forment la majeure partie du public. Il en est ainsi, en particulier pour le charbon et les carburants (1).

Les Maires, pour faire face aux nécessités du rationnement (textiles, chaussures), se trouvent obligés d'intervenir pareillement et, souvent — dans les campagnes — d'une façon personnelle.

Les Bureaux artisanaux des Matières (2) créés dans tous les départements, en vue de centraliser les besoins des artisans, de proposer toutes mesures concernant la répartition aux entreprises artisanales et en surveiller l'exécution, constituent également un rouage de la Répartition, dont l'action se développe sur un plan horizontal, en liaison directe avec le Secrétariat d'État à la Production Industrielle (Service de l'Artisanat).

Enfin, les représentants régionaux des différents services du Secrétariat d'État à la Production Industrielle (Délégués des Directions techniques, Inspecteurs généraux de la Production Industrielle), interviennent dans le cycle de la Répartition, à titres divers, d'information, essentiellement.

*
* *

Il est bien évident que l'organisation dont nous venons de dresser un tableau résumé, ne peut pas être considérée comme intangible. Le caractère « progressif » de la Répartition s'y oppose. Il est donc vraisemblable que, par la force des choses, cette structure subira des remaniements au cours des mois qui viennent. On a construit de bas en haut, au rythme des besoins. Cela peut expliquer la relative « indifférenciation » de certains services. Quoi qu'il en soit, nous sommes en possession de l'instrument administratif indispensable qui va nous permettre de comprendre maintenant l'ensemble des mesures qui accompagnent, qui encadrent la répartition effective.

(1) Le mécanisme de la Répartition donnera ultérieurement l'occasion de préciser le rôle pratique de ces différents échelons.

(2) Créés par circulaire du 26 mars 1941 du Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle.

CHAPITRE III

PRÉPARATION DE LA RÉPARTITION

LES mesures qui vont être étudiées ici, concourent pratiquement à permettre au Répartiteur soit d'obtenir des données exactes — quantités, qualités — sur les produits industriels qu'il doit répartir, soit de s'assurer la disponibilité des ressources existantes et de les réserver pour l'usage le plus conforme à l'intérêt du pays, soit encore de fixer certaines modalités d'application extérieures à la répartition effective. Il s'agit là, en somme, du conditionnement juridique de la Répartition qui peut se concrétiser dans quatre groupes de dispositions, dont les premières ont un but d'information, les secondes de « conservation », les troisièmes de réglementation générale, les quatrièmes de réglementation particulière. Ces différents pouvoirs du Répartiteur s'exprimeront presque toujours sous la forme commune de Décisions, dont l'examen nous retiendra en dernier lieu.

I. — Les mesures d'information

La préoccupation initiale du Répartiteur est de se renseigner sur les stocks existants des produits de sa compétence. C'est le problème essentiel que toutes les Sections ont dû, dès leurs premiers pas, commencer par résoudre, avant d'aller plus loin dans la réglementation. Mais, ce n'est qu'une face de la question : ce recensement doit porter aussi sur les besoins des entreprises, souvent déterminés au préalable, sur des bases que nous étudierons ultérieurement (1). L'information du Répartiteur sera donc assurée tant en ce qui concerne les ressources que les besoins. Le moyen utilisé sera l'envoi de questionnaires périodiques aux entreprises (2), au sujet desquels des brèves indications sont, tout d'abord, nécessaires.

Les questionnaires. — Les questionnaires sont des documents que l'Organisme enquêteur adresse aux entreprises, en vue d'obtenir

(1) Voir *infra*, p. 54-61.

(2) Un autre moyen s'offre au Répartiteur, c'est le contrôle sur place (loi du 9 mars 1941). On retrouvera plus loin cette question de contrôle qui fait l'objet des pages 102 et suivantes.

tous les renseignements qui lui sont nécessaires au contrôle économique de ces entreprises. Les questionnaires sont soumis à certaines prescriptions de forme et comportent un nombre variable de questions auxquelles leurs destinataires sont tenus de répondre. Ceux-ci doivent renvoyer leurs questionnaires à l'organisme enquêteur dans un délai déterminé selon la nature de l'enquête. L'inexactitude des indications fournies est sanctionnée par un système de contrôle et de répression.

D'après leur objet, on distingue différents types de questionnaires. Les uns opèrent des enquêtes de structure sur la forme et les moyens de l'entreprise. D'autres, des enquêtes périodiques sur l'activité, la production, les stocks de marchandises détenus par l'entreprise à une date déterminée, etc. Il apparaît donc que les Comités d'Organisation ont à recourir au même titre que les Sections de Répartition, à ce moyen d'information. D'ailleurs, ainsi que nous l'avons remarqué, la loi du 16 août 1940 donne à ce propos, un large pouvoir aux Comités. Par suite, il arrivera souvent que les renseignements nécessaires à la Répartition seront recueillis par les Comités intéressés auprès de leurs ressortissants, les Comités jouant là leur rôle d'auxiliaires des Sections. Les questionnaires seront ou bien libellés au nom de la Section et porteront mention des sanctions encourues par les contrevenants, le Comité se chargeant seulement d'en assurer la diffusion et le dépouillement, ou bien les questionnaires seront envoyés par le Comité sous sa propre responsabilité, à charge pour lui de communiquer à la Section intéressée les renseignements qui la concernent, ou bien, troisième cas, les questionnaires portant le timbre du Comité seront envoyés par celui-ci agissant par ordre et pour le compte du Répartiteur intéressé.

Nous allons voir pratiquement comment s'opère cette information du Répartiteur au double titre des ressources et des besoins.

Recensement des ressources. — Il arrive exceptionnellement que le recensement des ressources soit le résultat d'une Décision (1) du Répartiteur prescrivant une *Déclaration de stocks* sans qu'il y ait envoi de questionnaires aux intéressés (2). Toutefois, ce cas est de

(1) Pour faciliter les recherches, une même lettre de l'alphabet est associée aux Décisions de chaque Section. Les différentes Sections sont désignées par les lettres suivantes :

Fers, Fontes, Aciers	A	Textiles.....	G
Non ferreux	B	Papier	H
Charbon	C	Cuir	I
Pétrole	D	Caoutchouc	K
Corps gras.....	E	Produits divers et Matériaux de	
Chimie.....	F	construction	L
		Bois	M

Les références qui suivront feront application de ce Code.

(2) Ex. Décision L. 1 (J. O. du 13/7/41) relative à la réglementation du mica et de ses dérivés.

plus en plus rare et, afin d'éviter les erreurs, toute prescription officielle tendant à opérer un recensement des ressources est appuyée d'un questionnaire adressé à chacune des entreprises concernées par la Décision du Répartiteur.

Le recensement porte le plus souvent : 1^o sur la *production* au cours d'une période définie ; 2^o sur le *stock délénu*, c'est-à-dire sur la quantité de produits présente au jour de la déclaration dans les ateliers, magasins, entrepôts dépendant de l'établissement, y compris les quantités en cours de transport vers cet établissement, et quel que soit le propriétaire de ces produits ; 3^o sur les *livraisons effectuées* (destination géographique et destination par catégories d'utilisateurs). Leur récapitulation se présentera donc sous les rubriques suivantes : 1^o stock au début du mois ; 2^o production ; 3^o livraisons ; 4^o stocks en fin de période.

Il semble que ces enquêtes périodiques sur les ressources en produits répartis devraient être assurées normalement par les Comités d'Organisation. C'est ainsi, en effet, que les ressources de la Section de la Chimie lui sont connues par l'intermédiaire des Comités des Industries chimiques, de la Distillerie, etc. Il en va de même pour la Section des Fers, Fontes et Aciers, à laquelle les Comités de la Sidérurgie et du Commerce des ferrailles communiquent chaque mois leurs statistiques de production et de stocks. Les Comités des Minerais et Métaux bruts et des Vieux métaux donnent également leurs statistiques de production et de récupération à la Section des Métaux non ferreux.

Toutefois, lorsque l'enquête doit porter sur des détenteurs variés, certaines Sections préfèrent interroger directement ces derniers. C'est ce qui se passe lorsque la Section des Métaux non ferreux opère son enquête de stocks trimestrielle auprès des producteurs et des utilisateurs ; lorsque certaines Sections, dont celle du Bois, en particulier, sont amenées à procéder à un recensement général et initial des stocks, chez tous leurs détenteurs.

Enfin, pour des raisons particulières, où intervient souvent la seule coutume déjà prise, certaines Sections continuent de libeller et d'envoyer sous leur nom la plupart des questionnaires de production (Sections du Textile, du Cuir...).

Recensement des besoins. — Le recensement des besoins a été surtout indispensable à l'origine de la Répartition, afin de faire connaître aux Répartiteurs l'importance des contingents nécessaires à l'ensemble des ressortissants des Comités intéressés. A l'heure actuelle, les Sections possèdent une documentation suffisante pour leur permettre de déterminer régulièrement ces contingents. L'utilité de ces enquêtes est donc surtout de donner aux Comités les bases de leurs sous-répartitions, lorsque celles-ci ne sont pas préalablement fixées (1).

(1) Cf. chapitre suivant.

La périodicité de ces enquêtes dépend de la plus ou moins grande facilité avec laquelle des prévisions peuvent être faites. Lorsque la prévision est possible à échéance assez longue, on adopte la périodicité trimestrielle. Si l'enquête est destinée à indiquer au Répartiteur le contingent global de matière première nécessaire, elle doit être lancée en principe au milieu du trimestre précédent (trimestre $n - 1$) celui pour lequel (trimestre n) les besoins sont recensés (consommation pendant le trimestre $n - 1$, stock en fin de trimestre $n - 1$, consommation prévue pour le trimestre $n + 1$). Si, au contraire, l'enquête a pour seul objet la détermination des allocations particulières, la date la plus opportune est le début du trimestre de référence (stock au début du trimestre précédent ; réceptions pendant le trimestre précédent ; consommation ; stock en fin du trimestre précédent ; solde à recevoir).

Les enquêtes mensuelles n'exigent pas de prévisions à longue échéance (supérieures à deux mois). Elles peuvent donc être effectuées sans inconvénient quelques semaines avant le mois considéré. Les questions essentielles portent sur les consommations prévues pendant la période envisagée, sur l'usage des produits. La principale justification des besoins ainsi exposés se trouvera dans le contrôle *a posteriori* de la production effectivement réalisée.

Voici quelques exemples pratiques de recensement des besoins : les Sections des Fers, Fontes et Aciers, du Bois, des Matériaux de construction, entre autres, recensent les besoins par l'intermédiaire des Comités. Les questionnaires généraux de besoins en métaux non ferreux sont envoyés par certains Comités et leur fournissent la base des demandes de contingents qu'ils formuleront auprès du Répartiteur. Par contre, tout ce qui est information particulière (demande de licence de transfert de métaux non ferreux) est assuré directement par la Section. Pour le charbon, plusieurs Comités sont invités par la Section à lui fournir des indications sur l'importance des allocations qui doivent être attribuées à leurs ressortissants. De son côté, la Section des Corps gras désire seulement connaître les éléments qui ont pu faire varier l'activité des établissements et les efforts accomplis depuis 1940 pour s'adapter aux difficultés (nouveaux procédés de fabrication, changement de composition des produits fabriqués, etc.). La Section de la Chimie invite les Comités à lui faire connaître leurs besoins trimestriels globaux en « produits contrôlés » (1), les questionnaires devant comporter la ventilation des usages, quand le produit est destiné à plusieurs usages. Des contingents annuels de produits textiles sont attribués aux Comités (non textiles). Ceux-ci sont donc conduits à interroger leurs ressortissants afin de faire connaître toutes les

(1) La Section de la Chimie distingue deux séries de produits, les produits « contrôlés » soumis à répartition et les produits « surveillés » contrôlés chez les producteurs.

spécifications techniques nécessaires. La Section du Cuir recourt au même moyen pour recenser les besoins des industries autres que celles du cuir.

La justification des besoins constitue la contre-partie normale de leur recensement. Selon les cas, cette justification repose soit sur une référence d'activité d'avant guerre, soit sur les chiffres de production, soit sur les indications du carnet de commandes. Toutes les Sections ont d'abord eu recours, pour déterminer les premiers besoins, aux chiffres d'activité. Ces bases étant maintenant connues, les justifications appelées à jouer le plus souvent, sont fournies par les chiffres de production, par l'importance variable des commandes, et même de l'effectif ouvrier employé. Lorsqu'un programme de fabrication a été établi, la justification des besoins est très simple : ces besoins, compte tenu des livraisons déjà effectuées, correspondent à la tâche précise assignée à chaque entreprise.

En dehors de ces enquêtes sur les ressources et les besoins, le Répartiteur conserve toujours la possibilité (1) d'obtenir toute information sur la structure des entreprises, leur outillage, etc. Les Comités seront alors particulièrement qualifiés pour les lui procurer. L'enquête mensuelle obligatoire faite par tous les Comités auprès de leurs ressortissants industriels est communiquée aux différents Répartiteurs et leur permet ainsi de constater les conséquences des variations de la Répartition sur l'activité des entreprises.

C'est seulement lorsqu'il est en possession de tous ces renseignements qui l'éclairent sur la situation des produits industriels à répartir, que le Répartiteur peut effectuer une balance entre les ressources et les besoins, d'où résulteront les diverses réglementations destinées à « défendre le crédit » dont il dispose.

II. — Les mesures conservatoires

Il y a, parmi ces mesures que nous appelons conservatoires, un certain nombre de degrés. La réglementation sera d'abord inspirée par le souci de rendre indisponibles les quantités de produits existant déjà dans les entreprises à une date donnée, en les soustrayant juridiquement aux lois normales de la propriété et du marché. Le blocage des produits sera la forme de cette intervention. Ensuite, le Répartiteur sera conduit à réserver les matières premières à l'usage le plus intéressant pour la collectivité. C'est-à-dire à conserver au maximum les matières premières pour les utilisations prioritaires. C'est à ce degré qu'apparaissent les interdictions et les prescriptions d'emploi. Enfin, en vue d'apporter un appoint aux quantités insuffisantes de certains produits, le Répartiteur prescrira de procéder à leur récupération, soit qu'autrefois ces produits ne fussent pas

(1) Loi du 10/9/40, art. 3, § F : la Section peut « prescrire d'une façon générale la remise de tous renseignements d'ordre économique qu'elle jugera utiles ».

utilisés, soit qu'une première utilisation n'interdise pas de les faire servir à nouveau.

Le blocage des produits. — D'une façon à peu près générale, dès la création de leurs Sections, les Répartiteurs ont commencé par bloquer les stocks des produits principaux qu'ils allaient avoir à répartir. Ce blocage s'est opéré sous forme directe ou accessoire.

a) Sous forme directe, le Répartiteur édicte une Décision aux termes de laquelle est bloqué tout stock du produit considéré existant à la date envisagée dans les installations des producteurs, importateurs ou négociants, et, parfois, tout stock supérieur à une quantité déterminée se trouvant chez les utilisateurs, ainsi que les quantités qui pourraient en être fabriquées ultérieurement. Le premier soin des Répartiteurs du Textile, du Cuir, du Caoutchouc, a été, par exemple, d'interdire en novembre et décembre 1940, la vente des principales matières textiles (1), des cuirs et peaux bruts (2), du caoutchouc brut, latex, gutta, balata, des feuilles en caoutchouc pur non vulcanisé, de l'amiante brut ou défibré, des pneumatiques et chambres à air de rechange (3), etc. Au fur et à mesure que s'amenuisaient les ressources, de nouvelles interdictions de vente sont apparues. A la fin de mai 1941, le Répartiteur du Cuir bloquait de la même façon les peaux d'ovins ; en juillet 1941, le poil provenant de l'ébourrage des peaux, en interdisant de vendre, livrer ou transporter les matières bloquées, en dehors d'un ordre exprès, c'est-à-dire d'un titre de répartition. De même, un an plus tard, le Répartiteur des Produits chimiques était amené à bloquer la caséine durcie, dans les usines, magasins et dépôts des industriels qui la fabriquent (4). On pourrait évidemment multiplier ces exemples. Mais ils ne nous apprendraient rien de plus. Si ce n'est, toutefois, que de plus en plus souvent le Répartiteur opère le blocage à l'occasion de la réglementation générale du produit. Cela s'explique du fait qu'à leur naissance les premières Sections ont eu d'abord un réflexe de sauvegarde, qui les conduisait à marquer un premier point en s'assurant de la disposition du produit. La réglementation proprement dite, mettant en jeu le mécanisme de la Répartition, n'intervenait que quelques jours plus tard. En dehors de rares Décisions prises en fin 1940, dont la première Décision générale du Répartiteur des Fers, Fontes, Aciers (5), l'exercice du blocage par voie accessoire apparaît donc comme une modalité plus évoluée ;

b) Sous forme accessoire le blocage des stocks ne constitue qu'une partie (titre ou article) d'une Décision plus générale. Le

(1) D. G. du 4/11/40 (*J. O.* du 8/11/40).

(2) D. I-1 du 12/11/40 (*J. O.* du 21/11/40).

(3) D. K-1 du 18/10/40 (*J. O.* du 23/10/40).

(4) D. F-11 du 28/3/42 (*J. O.* du 4/4/42).

(5) D. A-1 du 26/11/40 (*J. O.* du 4/12/40). Cette Décision édicte dans leur ensemble différentes mesures de Répartition (restrictions de la consommation, déclaration de stocks, interdictions d'emploi, etc.).

Répartiteur du Pétrole en bloquant les stocks de butane et de propane (1) en fait simultanément effectuer un recensement. Le Répartiteur des Produits divers prescrit en même temps des déclarations d'identité et des déclarations de stocks applicables à la plupart des produits qu'il répartit (crins, soies, alfa, cornillons de bovins, etc.). Le Répartiteur des Produits chimiques en interdisant la vente des stocks de gommes et cires naturelles (2) décide lui aussi la déclaration des stocks et en réglemente l'utilisation, etc.

L'effet essentiel de ces Décisions opérant le blocage d'un produit est, nous l'avons souligné, d'en ôter à son détenteur la libre disposition. C'est-à-dire que le *produit bloqué ne peut être en dehors d'une autorisation du Répartiteur, ni vendu ni cédé, et doit rester dans les locaux de l'entreprise*. Il est clair que cette mesure ne constitue qu'une sûreté primaire et n'est pas suffisante, car elle implique, pour les produits qui en font l'objet, leur conservation en l'état où ils se trouvent le jour du blocage. Cet aspect négatif du blocage doit permettre précisément de passer à la phase de réglementation plus active, caractérisée par les interdictions et prescriptions d'utilisation. Mais avant d'évoquer ce deuxième point, la mesure de déblocage appelle quelques mots sur son contraire, le déblocage.

Le déblocage consiste en une autorisation de disposer (vendre, livrer, transformer ou transporter) des produits jusque-là immobilisés par une décision antérieure. Le déblocage intervient d'une façon expresse lorsque la Décision qui l'édicte désigne expressément les catégories visées de produits et donne possibilité de les vendre à partir d'une date déterminée. La Section du Cuir, en particulier, en a fait plusieurs fois application (3). La plupart du temps le déblocage sera implicite. Il résultera précisément des prescriptions d'emploi ou des diverses réglementations auxquelles seront soumis les produits à répartir. Ainsi le déblocage doit-il normalement être placé parmi les mesures de réglementation générale dont il fait partie. Il ne figure ici qu'à titre de conséquence du blocage, son antécédent logique.

Interdictions et prescriptions d'emploi. — Répondant à un souci d'utilisation rationnelle, interdictions et prescriptions d'emploi sont les deux faces complémentaires du même problème. Il est dès l'abord évident que les interdictions seront plus fréquentes que les prescriptions : la rareté engendre, avant tout, des prohibitions. C'est donc à économiser le plus possible leurs ressources que se

(1) D. D-3 du 1/3/41 (*J. O.* du 8/3/41).

(2) D. F-6 du 1/2/41 (*J. O.* du 15/2/41).

(3) D. I-8 du 18/12/40 portant déblocage des cuirs et peaux manufacturés en janvier.

D. I-14 du 5/2/41 portant déblocage des peausseries fabriquées en janvier 1941.

D. I-15 du 5/2/41 portant déblocage des chaussures produites en janvier 1941.

sont ingéniés les Répartiteurs. Nous venons de constater que beaucoup, au moment même où en le bloquant, ils s'assuraient la disposition du produit, se préoccupaient d'en fixer l'emploi. Les interdictions forment sans doute l'essentiel de leur activité réglementaire des premiers mois.

Après avoir restreint la consommation des fontes et aciers à un pourcentage de la consommation de 1938, ce qui constitue déjà une réduction d'emploi, le Répartiteur de la Section des Fers, Fontes et Aciers, dès sa première Décision, énumère en 4 annexes les différents objets pour la fabrication desquels est prohibé l'emploi des métaux qu'il répartit. Ces interdictions de fabrication touchent, par exemple, les poteaux de signalisation, les mâts et drapeaux, les clôtures de monuments funéraires, etc. Les fontes et aciers moulés sont interdits dans la fabrication des supports pour verres et brosses à dents, les grilles d'écurie, etc. L'emploi d'acier inoxydable est interdit pour la fabrication de clous pour passages, de cendriers, appareils d'éclairage, etc. L'emploi des tôles, fers noirs et fers blancs est interdit pour les volets, persiennes, rideaux métalliques, voitures de poupées, boîtes à épices, etc. Cette énumération montre la variété de ces interdictions. D'ailleurs le Répartiteur prévoit deux séries d'exceptions, les unes qui pourront être accordées par lui sur demande écrite et justifiée, les autres indiquées expressément dans le texte de sa Décision, et tenant au caractère particulier de certaines utilisations. C'est ainsi que par exception sont autorisées les clôtures de fil de fer, ronces ou grillages, les socles pour appareils cliniques, etc.

La Section des Métaux non ferreux, dans sa Décision du 7 avril 1941 (1), remplit de même plusieurs pages d'interdictions aménagées par certaines exceptions.

Le Répartiteur du Charbon, dès le mois de mars 1941, interdisait l'usage de combustibles minéraux solides pour le chauffage des immeubles et restreignait à trois jours par semaine les distributions collectives d'eau chaude pour usage domestique.

Les articles en papier ou carton tels que accessoires de cotillon, serpentins, confetti, assiettes en carton, couvre-livres, etc., etc., étaient peu après supprimés par décision de la Section intéressée (2).

Toutes les autres Sections ont édicté des mesures de cet ordre. Lorsqu'il n'y a pas à proprement parler interdiction d'emploi, il y a « réglementation d'emploi ». C'est-à-dire prescription d'emploi.

La prescription oblige l'entreprise à fabriquer de telle ou telle façon, avec telle ou telle quantité de matière première. Elle se traduit donc indirectement par une interdiction d'emploi. C'est ainsi qu'en réglementant l'utilisation des métaux précieux à usage industriel (3),

(1) J. O. du 13/4/41.

(2) D. H-5 du 16/6/41 (J. O. du 20/6/41).

(3) D. B-8 du 29/5/41 (J. O. du 1/6/41).

la répartition des non ferreux décide par exemple que le titre des couverts en argent véritable ne doit pas dépasser 800 ‰. De même la fabrication, la préparation, la vente et l'emploi des mastics pour le bâtiment et pour les joints ne sont autorisés que si leur teneur en liant est comprise entre 14 et 15 %, ce liant devant contenir 70 % de corps gras ou produits en dérivant (1). Le Répartiteur du Textile limite, de son côté, la quantité de laine mère entrant dans la fabrication des filés pour les besoins civils (2). Celui du Cuir réglemente (3) les dimensions des serviettes, la largeur des ceintures, la fabrication des articles de bureau pour lesquels l'usage de la pleine peau est prohibé, etc. La plupart des mesures prises par la Section du Papier, du Carton et des Emballages ont précisément pour objet de fixer des règles d'utilisation : emplois des boîtes métalliques pour la conservation des légumes, fruits et confitures, destinations à réserver aux sortes classées de vieux papiers, instructions concernant la composition, la force et l'emploi des papiers et cartons, etc. (4).

Les pouvoirs du Répartiteur apparaissent donc ici comme particulièrement efficaces. Avec les interdictions et prescriptions d'emploi, celui-ci exerce une action précise sur la vie économique et sur la structure des entreprises. En supprimant, par exemple, la fabrication de certains articles : appareils d'optique, certains appareils électriques, articles divers en papier ou carton, le Répartiteur s'érige en arbitre des activités industrielles correspondantes. La réglementation qu'il prend, en ce qui concerne l'usage d'un produit déterminé, entraîne cette répartition des activités dont la portée a été précisée précédemment.

Prescriptions de récupération. — La récupération constitue le dernier aspect des mesures prises par le Répartiteur, en vue de lutter contre l'affaiblissement des ressources. L'intervention de ce dernier consistera à prescrire le ramassage et l'utilisation de produits inutilisés autrefois sous le régime de l'abondance, ou plus encore à rendre obligatoire la réutilisation de certains produits ayant déjà servi une ou même plusieurs fois. Là, comme ailleurs, les exemples ne manquent pas. En dehors des dispositions d'ensemble prises par le Service de la Récupération, mais la plupart du temps en liaison avec lui, et dont il n'est pas question ici, plusieurs Sections ont réglementé la récupération de certains produits. Ainsi, les fabricants de chaussures, pantoufles ; les bottiers, réparateurs, cordonniers, sont tenus de conserver tous les déchets de cuirs et de toutes matières ayant servi à la fabrication (5). Les coupeurs de poils de lapins sont

(1) D. E-4 du 26/6/41 (*J. O.* du 1/7/41).

(2) D. G-10 du 10/1/41 (*J. O.* du 26/1/41).

(3) D. I-7 du 18/12/40 (*J. O.* du 28/12/40).

(4) D. H-2 du 9/5/41 (*J. O.* du 14/5/41) ; D. H-4 du 10/6/41 (*J. O.* du 18/6/41) ; D. H-9 du 25/6/41 (*J. O.* du 5/7/41).

(5) D. I-6 du 18/12/40 (*J. O.* du 28/12/40).

également tenus de récupérer mensuellement les cuirots (peau sans poil) dans des proportions déterminées (1). Les produits récupérés servent, dans le premier cas, à la fabrication des syndermes, dans le second, ils constituent un apport supplémentaire en cuir qui sera utilisé pour la fabrication de pantoufles, de gants, etc. Un exemple répandu de cette récupération est fourni par les Décisions du Répartiteur du Caoutchouc (2) qui réglementent en détail l'utilisation des déchets de caoutchouc, le caoutchouc régénéré, les déchets d'amiante, etc. Dès le début de 1941 (3) le Répartiteur du Pétrole destinait intégralement à la récupération les huiles de graissage usagées et les bloquait en vue de leur ramassage et de leur régénération ultérieure. Plus récemment, les modalités d'échange de chaussures usagées fixées par le Répartiteur du Cuir, montrent jusqu'où peut s'étendre cette préoccupation de récupérer l'utilisable.

Ainsi s'achève ce cycle des mesures conservatoires. Il faut noter, toutefois, qu'en pratique les Répartiteurs ont de plus en plus tendance à faire figurer ces différentes dispositions sur un document unique. Parfois, par une seule décision, ils procèdent à la déclaration de stocks (c'est-à-dire au recensement), au blocage, à la réglementation d'emploi et, dans certains cas, à la réglementation même de la Répartition.

En dehors de ceux que nous venons d'envisager successivement un grand nombre de cas particuliers se présentent où, dans le but de faciliter la répartition, le Répartiteur agit en vertu des larges pouvoirs qui lui ont été donnés par la loi du 10 septembre 1940. Ces dispositions sont groupées et résumées dans ce faisceau de mesures hétérogènes que nous avons appelées de réglementation générale.

III. — Mesures de réglementation générale

Ces mesures ont pour but de fixer des règles stables à l'intérieur desquelles pourra s'exercer la répartition. Leur variété répond à celle des cas qui se présentent. Elles se ramènent à quelques types essentiels et nous distinguerons ainsi les diverses dispositions concourant à la préparation technique de la répartition, des dispositions spéciales et accessoires à caractère financier.

Préparation technique de la Répartition. — On retrouve là, en somme, l'objet des premières Décisions générales des Répartiteurs des Fers, Fontes, Aciers et des Métaux non ferreux, qui ébauchent les lignes directrices de leurs systèmes de répartition. Plus parti-

(1) D. I-48 du 13/5/42 (*J. O.* du 17/5/42).

(2) D. K-10 du 9/5/41 (*J. O.* du 14/5/41); D. K-12 du 16/9/41 (*J. O.* du 21/9/41).

(3) D. D-2 du 15/2/41 (*J. O.* du 28/2/41).

culièrement, la création des cartes d'acheteurs constitue l'une des principales mesures préparatoires envisagées ici. Les Décisions prises dans ce but déterminent la qualité de titulaires de ces cartes et les droits qui leur sont attachés. Ainsi la Section des Fers, Fontes, Aciers (1) limitait le droit d'achat donné par la carte, à un maximum de 200 kgs. La Section du Textile munit d'une carte professionnelle d'acheteur tous commerçants, industriels ou artisans, dont l'activité professionnelle comporte, même accessoirement, l'achat de produits textiles dans le but de les revendre. La Décision (2) du Répartiteur précise les effets de ce titre, les droits et obligations des petits acheteurs qui n'en sont pas bénéficiaires, etc. De même la Section du Cuir, en créant des cartes d'acheteurs de sauvagines (3) et de cuir à bourrellerie (4), détermine quels seront les bénéficiaires de la répartition et quel en sera le cadre.

Aux Décisions créant des cartes d'acheteurs, on peut assimiler celles qui instituent des *licences d'achat*. C'est encore le cas de la Section du Cuir qui interdit aux tanneurs et mégissiers d'utiliser les peaux brutes de lapins et lièvres, s'ils ne possèdent pas une licence d'achat. Même principe pour les peaux de veaux, vachettes, ovins, caprins, etc., qui ne peuvent faire l'objet de transaction qu'au bénéfice des titulaires de licences.

A ces licences d'achat on peut associer les *licences de transfert* de la Section des Non Ferreux (5), qui ont pour objet de permettre à leurs détenteurs de livrer ou se procurer les métaux réglementés.

Ce qui nous intéresse ici, ce ne sont pas les bases sur lesquelles reposent ces titres de répartition ; elles feront ultérieurement l'objet de notre examen. C'est le principe même de la limitation apportée par le Répartiteur aux libres transactions.

De ces mesures doivent être, d'une façon générale, rapprochées toutes les Décisions qui ont pour but soit d'opérer un classement de produits répartis. (Ex. : Décision de la Section du Cuir portant nouvelle classification des chaussures en 9 catégories) (6), soit, tout bonnement, « d'orienter la répartition ». (Ex. : Décision créant des « mesures destinées à orienter la répartition dans les entreprises de peausserie » (7) et annonçant les règles de classement des entreprises.)

Laissant de côté ces pouvoirs de réglementation qui portent en eux l'ébauche de la Répartition, nous rencontrons maintenant une série de dispositions diverses qui sont relatives à certains cas plus spéciaux. Il en est ainsi, notamment, des Décisions prises pour

(1) D. A-4 du 23/5/41 (J. O. du 30/5/41).

(2) D. G-11 du 16/1/41 (J. O. du 16/2/41).

(3) D. I-16 du 27/2/41 (J. O. du 15/3/41).

(4) D. I-18 du 25/4/51 (J. O. du 30/4/41).

(5) D. B-4 (J. O. du 31/3/41).

(6) D. I-43 du 16/2/42 (J. O. du 20/2/42).

(7) D. I-29 du 21/7/41 (J. O. du 27/7/41).

régler la question des commandes émanant de l'Administration allemande ou de certains établissements ou collectivités françaises. Dans le premier cas, l'intervention du Répartiteur consistera à interdire à tout industriel ou commerçant d'accepter aucune commande directe ou indirecte destinée à un ressortissant de l'État allemand, sans y avoir été préalablement et spécialement habilité par la Section. Cette procédure permet aux Sections du Textile et du Cuir par exemple, de contrôler ces commandes et de les imputer sur les plans généraux des prestations franco-allemandes. Les Sections des Fontes, Fers et Aciers, des Métaux non ferreux ont les premières prévu un système analogue, permettant d'enregistrer, à l'aide de bons spéciaux (Z. A. S. T.), les commandes allemandes (1).

Pour les Administrations et Services publics, des mesures particulières seront édictées par certains Répartiteurs, en vue d'assurer leur approvisionnement. C'est, entre autres, l'objet de la Décision H. 16 du Répartiteur du Papier.

Dispositions financières. — L'application du § e de l'article 3 de la loi du 10 septembre 1940² permet au Répartiteur, en ce qui concerne les produits dont il a la charge, de « prescrire le prélèvement de taxes destinées à établir des péréquations de prix ».

Les arrêtés portant création des Sections réservent au Secrétaire d'État à la Production Industrielle et au Ministre, Secrétaire d'État aux Finances, la décision, en matière d'établissement de taxes. Mais, il est nécessaire qu'une Décision du Répartiteur intervienne pour que les sanctions de la Répartition trouvent en l'espèce leur application. Pratiquement, cette Décision, visée par le Commissaire du Gouvernement, est revêtue des signatures des Secrétaire d'État et Ministre précités et publiée au *Journal Officiel*, sans ces signatures, mais avec une mention en rappelant l'approbation.

La péréquation pourra avoir lieu, soit à l'importation seulement, lorsque des différences de prix s'établissent entre produits importés d'origines diverses, soit entre le prix moyen des produits importés et celui des produits nationaux, lorsque la ressource à répartir est constituée par ces deux origines de produits. La création d'une Caisse de Compensation du prix des cuirs et peaux répond à cette double préoccupation. Cette Caisse est destinée « d'une manière générale à faciliter les importations ou exportations des cuirs et peaux en tous états et, en particulier, à rétablir, en fonction de la qualité, les différences de prix qui existaient antérieurement à la guerre entre les cuirs et peaux exotiques ou étrangers et les cuirs et peaux pays ».

La Section du Papier a également eu recours à l'institution

(1) Ces bons délivrés par la Zentralauftragstelle (Office Central des Commandes) revêtent selon les cas l'aspect d'une « Auftragsgeneigung » (autorisation de commande) ou d'une Rohstoffbedarfsbestätigung (Déclaration d'Approvisionnement).

(2) D. 1-37 du 8/10/41 (*J. O.* du 14/10/41).

d'une Caisse de Péréquation (1), en raison des écarts de prix entre pâtes chimiques ou mécaniques de même sorte, suivant qu'elles sont importées de l'étranger ou fabriquées en France de matières importées ou fabriquées en France de matières premières françaises.

Application est faite du même principe pour la péréquation du prix des pyrites (2), afin de maintenir un rapport équitable entre le prix des pyrites reçues par chaque usine et le prix de l'acide sulfurique qu'elles vendent ou consomment.

La péréquation pourra s'appliquer aussi dans le cas où, par suite de mesures d'autorité et notamment par suite d'une Décision du Répartiteur, les prix de revient des différents producteurs nationaux présentent des écarts importants. Il semble que jusqu'à maintenant cette éventualité n'ait pas donné lieu, de la part, des Sections à des mesures précises de péréquation.

La justification de cet important pouvoir donné au Répartiteur, qui lui permet de prélever des taxes de péréquation, est liée au droit dont il dispose d'affecter les produits à des utilisateurs désignés. Il y aurait à la fois manque d'équité et anomalie au point de vue contrôle des prix, à imposer à un industriel l'utilisation d'une matière première d'un prix plus élevé que celle de ses concurrents.

Toutes les dispositions envisagées jusqu'ici constituent, pour le Répartiteur, des moyens d'action généraux. En dehors de la répartition effective, son intervention est encore encadrée par un certain nombre de pouvoirs plus spéciaux qui, s'ils ne « préparent » plus littéralement la Répartition, en sont les adjuvants. Ils font l'objet des rapides indications qui suivent.

IV. — Mesures de réglementation particulière

L'examen de ces mesures nous entraîne, en effet, de plus en plus vers le domaine de la répartition réalisée, et, à ce titre, nous en retrouverons plus loin la matérialisation. C'est donc surtout à leur caractère structurel qu'elles doivent de figurer ici. Elles intéressent les deux séries de pouvoirs donnés au Répartiteur, en matière de direction des échanges et en matière de transferts.

Direction des échanges. — Le § a de l'article 3 de la loi du 19/9/40 permet au Répartiteur, en ce qui concerne les produits dont il a la charge, « d'obliger le producteur à les vendre à des acheteurs déterminés et, réciproquement, d'obliger les consommateurs à les acheter à des fournisseurs déterminés ». Le Répartiteur peut ainsi être appelé, en fixant des règles relatives à la distribution des produits, à modifier les courants commerciaux habituels et à faire échec à la liberté du choix du fournisseur ou du client. Rien ne

(1) Arrêté du 11/XI/41 (*J. O.* du 7/12/41).

(2) D. F-18 du 17/9/41 (*J. O.* du 21/9/41).

s'opposera, en théorie sinon en fait, car il a intérêt à ne pas bouleverser les courants déjà existants, à ce que le Répartiteur organise le marché en affectant à des fournisseurs désignés, une clientèle déterminée par un critère géographique, commercial, ou technique.

Bien que mise en œuvre pratiquement par le Comité des Cuirs et Peaux verts, et non par le Répartiteur, la cristallisation de la clientèle des collecteurs de peaux qui conduit à désigner à un acheteur donné (collecteur) un certain nombre de vendeurs (bouchers, équarrisseurs), fournit un exemple de cette affectation géographique, déterminée par un souci de rationalisation et d'économie de matières premières.

Le plus souvent, le Répartiteur indiquera à l'utilisateur le fournisseur chargé de lui procurer le produit. Ce pouvoir se concrétisera, en pratique, par l'émission de titres domiciliés (1) et s'identifiera tout simplement à une question de transfert (amiable).

Transferts autoritaires. — Le Répartiteur peut encore « ordonner la mise en vente sous son contrôle, de stocks qui auraient été préalablement constitués par toute personne, groupement ou entreprise (2) ». Un décret du 16 juin 1941 (3) est venu fixer les modalités de cette mise en vente, dans le cas où les producteurs refuseraient de vendre aux acheteurs désignés. Ce texte précise les règles de fixation des prix, de prise de possession, de consignation éventuelle, etc., dans le détail desquelles il n'est pas question d'entrer ici (4). Il faut seulement voir dans cette nouvelle faculté accordée au Répartiteur, un nouveau moyen d'assurer une répartition plus utilitaire. Souvent les décisions de transferts ont suivi celles de blocage. Elles ont eu aussi pour objet particulier de réglementer le passage des stocks, au cours du 2^e semestre 1942, des usines fermées dans les entreprises maintenues en activité.

Ces dernières mesures de réglementation diffèrent des précédentes non seulement par leur participation à la répartition effective, mais par leur caractère spécial. Elles ne sont pas générales et préalables. Il n'en est fait application qu'à des cas concrets individuels, quand la nécessité s'en impose au Répartiteur. D'où leur matérialisation différente : elles sont prises sous forme de décisions particulières et, n'étant notifiées qu'aux intéressés directs, elles échappent en partie à la publicité que revêtent les précédentes réglementations. Quelques indications restent à donner sur ce dernier point.

(1) Cf. *infra*, p. 91.

(2) § c, art. 3 de la loi du 10/9/40.

(3) J. O. du 19/6/41.

(4) L'application de ce texte soulève en effet un certain nombre de problèmes plus spécifiquement juridiques.

V. — Expression des mesures préparatoires

Nous l'avons déjà noté : les Décisions sont le moyen normal d'expression que possède le Répartiteur. *Constitue une Décision du Répartiteur tout acte ayant force exécutoire par lequel celui-ci exerce les pouvoirs qu'il tient de la loi.* *C'est-à-dire qu'en dehors des enquêtes des Sections lorsque celles-ci procèdent, cas le plus fréquent, à l'envoi isolé de questionnaires, les différentes dispositions que nous avons passées en revue au cours de ce chapitre, s'incarnent donc dans des Décisions de Réglementation. On en distingue toutefois différents types. Il y en a de générales et il y en a de spéciales. Ce sont surtout les premières qui nous intéresseront, puisque la plupart des mesures que nous avons envisagées ont une portée générale.

Les Décisions générales. — Pour être valables dans leur fonds, ces Décisions doivent évidemment être prises dans l'intérêt du public, et non pas dans celui d'un particulier ou d'un groupe de particuliers. Les divers exemples que nous en avons rencontrés répondent d'ailleurs sans ambiguïté à cette prescription d'intérêt public. Elles doivent être soumises au Commissaire du Gouvernement, qui jouit, à ce sujet, des prérogatives vues précédemment (1). Elles peuvent faire l'objet d'un recours hiérarchique au Secrétaire d'État à la Production Industrielle. En fait, cette faculté ne semble pas, jusqu'ici, avoir trouvé beaucoup d'écho chez les intéressés.

En ce qui concerne leur forme, les Décisions générales doivent être libellées de telle façon qu'aucun doute ne subsiste sur leur nature obligatoire et « sanctionnable ». Elles comporteront en tout état de cause certaines mentions essentielles qui préciseront la date d'entrée en vigueur des prescriptions qu'elles édictent, qui se référeront aux textes réprimant toute infraction à celles-ci, par des sanctions judiciaires et administratives, qui, enfin, porteront indication de leur insertion au *Journal Officiel*.

La publicité des Décisions générales est, en effet, assurée par le *Journal Officiel*. Nul n'est donc censé les ignorer, au delà d'un délai de quelques jours, variable selon les lieux.

Les Décisions spéciales. — Elles ne concernent qu'une catégorie limitée de personnes ou d'entreprises. Elles peuvent être publiées ou non au *Journal Officiel* et doivent, dans ce 2^e cas, être portées à la connaissance des intéressés par voie de circulaire, notifiée individuellement. Souvent, elles prépareront le terrain à des Décisions générales.

(1) Cf. *supra*, p. 25.

* *

Nous avons ainsi accompli le cycle des moyens préalables de la Répartition, tant organiques que juridiques. Le cadre qui nous était proposé par le législateur se retrouve solidement étayé. Comme on va le voir, il appartenait aux différents organismes répartiteurs de le compléter peu à peu, à l'unique lumière de l'expérience, par un certain nombre de règles fondamentales sur lesquelles repose en pratique la répartition effective.

CHAPITRE IV

PRINCIPES DE LA RÉPARTITION

IL est bien entendu que la genèse progressive de la Répartition exclut la préexistence de principes formulés *a priori*. Aucun texte légal n'a donc imposé de directives absolues auxquelles seraient soumis les Répartiteurs. Seul, un effort d'analyse des faits, d'abord, et de synthèse ensuite, permet de dégager, dans une certaine mesure les points d'appui de la Répartition. Il est ainsi possible de distinguer, à travers l'expérience touffue actuelle, deux séries de règles fondamentales. Les unes intéressent les modalités structurelles de la Répartition et sont la conséquence de la nature même des produits et de leur utilisation. Les autres s'appliquent plus précisément à la répartition effective et permettent d'en déterminer l'assiette, c'est-à-dire de fixer les droits de ses différentes parties prenantes.

I. — Principes de Répartition proposés par la nature des produits et de leur utilisation

L'organisation même de la Répartition, fragmentée verticalement par catégories de produits industriels, implique déjà un premier postulat, celui du *contrôle complet de chaque répartiteur sur tout le processus de répartition des produits intéressant sa compétence*. Les règles édictées par le Répartiteur ont une incidence immédiate sur l'utilisation des produits, à tous les échelons, depuis leur production jusqu'à leur distribution au dernier consommateur. C'est même cette utilisation finale qui orientera le plus souvent l'intervention du Répartiteur. La nécessité d'assurer ce contrôle pose donc une question générale de méthodologie qui conduit à adopter le cadre le plus conforme à la nature des cas concrets à résoudre. Dans cet ordre d'idées, deux problèmes essentiels se font jour. Il s'agit de fixer à quel moment, à quel stade d'élaboration des produits, le Répartiteur aura intérêt à effectuer la répartition. Il s'agit encore de déterminer pour chaque catégorie de produits, sur quel plan territorial et administratif, cette dernière devra s'exercer.

Répartition « successive » et Répartition « finale ». — On dira qu'il y a *Répartition successive* lorsque le Répartiteur détermine pour une matière première donnée, quels en sont les titulaires successifs, au fur et à mesure de ses diverses étapes de transformation.

On dira qu'il y a *Répartition finale* lorsque le Répartiteur se contente, au contraire, de fixer le droit de chaque utilisateur final, collectivité ou individu.

Dans le premier cas, le Répartiteur suit le produit, il opère « en descendant » (1). Il y a autant de phases de la Répartition que de phases de transformation du produit. Dans le second cas, le Répartiteur abandonne le produit pour ne s'intéresser qu'à ses utilisateurs. Il leur distribuera une fois pour toutes les titres de répartition qui leur permettront de se procurer le produit considéré auprès du fournisseur de leur choix, lequel, pour se réapprovisionner, fera, à son tour, remonter librement les titres en question jusqu'au premier producteur ou transformateur. Le circuit sera dit « ascendant ».

La différence entre ces deux principes de Répartition est apparente. Si l'on applique un système de Répartition successive, le Répartiteur sera amené à exercer une direction sans fissure sur le marché des produits : il ne subsistera plus aucune trace de liberté dans les échanges. Le système de Répartition finale laissera, au contraire, à la concurrence le soin de départager entre eux les transformateurs, et permettra aux « lois naturelles » de décider de l'activité des entreprises.

En théorie, on fera appel à l'un ou l'autre principe suivant le degré de vitalité de chaque branche d'activité. Toutes les fois que la production couvrira une fraction assez grande des besoins, on aura tout intérêt à tempérer la réglementation par ce libéralisme relatif, que permet la Répartition finale.

Mais nous allons voir que ces principes pour satisfaisants qu'ils apparaissent à l'esprit, n'en sont pas moins d'une application fragile. Il faut les considérer comme deux pôles entre lesquels oscille pratiquement la répartition. Ainsi compris, ils permettent de mieux saisir ce qui se passe, mais chacun d'eux, isolément, ne suffit pas, la plupart du temps, à en rendre compte.

En fait, il y aura Répartition finale, dans la mesure où la méthode suivie par la Section considérée consiste essentiellement à délivrer une seule fois des titres de répartition, sous forme de « monnaie-matière » à libre circulation. Lorsqu'elle accorde un « contingent intégral » aux Services Publics et aux Groupements responsables de l'exécution des programmes d'intérêt général, et un « contingent final » à certains Comités (de l'Automobile, du Machinisme agricole, etc.) qui ne touchent aucun crédit metal des tiers,

(1) Cf. conférence de M. Bichelonne sur « L'Etat actuel de l'organisation économique française », faite à l'Ecole libre des Sciences Politiques, le 26 janvier 1942.

la Section des Fers, Fontes et Aciers applique le principe, en ce sens que les titres émis remontent librement auprès des industries sidérurgiques transformatrices. Toutefois, cela n'a rien d'absolu, puisqu'à l'intérieur de la même Section, des « contingents de transformation » attribués aux industriels qui vendent leurs fabrications aux porteurs de contingents intégraux et finaux et au public (non porteur de contingent), font échec au libre choix de l'utilisateur par l'alimentation directe de toute une catégorie d'entreprises.

La Section du Bois, pratique un système analogue ; dans la mesure où les bons matières qu'elle attribue aux Comités dont les ressortissants travaillent et utilisent le bois, remontent librement auprès des marchands de bois.

D'ailleurs, à l'intérieur même de ce secteur libre, une intervention autoritaire est parfois nécessaire, lorsqu'il arrive que le titulaire d'un droit à répartition ne parvient pas à faire honorer son titre. On doit décider qu'il appartient alors au Répartiteur, maître du produit jusqu'à l'utilisation finale, de diriger la demande, par l'intermédiaire du Comité d'organisation compétent, vers l'entreprise qui pourra la satisfaire. C'est là un problème de distribution, que nous retrouverons plus loin.

Il apparaît que la plupart du temps, c'est le principe de répartition successive qui joue surtout. C'est le cas en particulier pour les métaux non ferreux, dont chaque demande d'acquisition fait l'objet d'une licence de transfert, chaque demande d'emploi, d'une licence d'usage. S'agit-il du cuir ? On répartira la matière première aux différents Comités successivement intéressés : tannerie, au premier stade, fabrications diverses et chaussures au deuxième. S'agit-il du textile ? Les matières premières et filés seront répartis, en premier lieu, aux différentes branches de production, les articles tissés et confectionnés, ensuite. S'agit-il du caoutchouc, du papier, etc. ? Un principe identique s'appliquera. Déjà l'examen de l'organisation des différentes Sections nous a montré les étapes successivement franchies dans presque tous les cas, par la répartition. Une étude plus détaillée nous entraînerait trop loin et serait d'ailleurs, sans profit pour la compréhension du principe qui doit être maintenant suffisamment clair.

Ce n'est pas un hasard si presque tous les Répartiteurs ont été amenés à opérer de cette façon. Des produits simples comme les métaux ferreux peuvent sans doute permettre un approvisionnement des transformateurs en fonction des titres (bons-matières) qui leur ont été remis par leur clientèle. Mais, dans la plupart des autres cas, en dehors du facteur « étroitesse des ressources », cette solution est impossible : la nature du produit s'y oppose ; son fractionnement en utilisations hétérogènes et le fait que le produit réparti au dernier consommateur est souvent composé de matières premières nombreuses et différentes, interdisent de recourir directement au principe de répartition finale. Un quelconque tissu d'habillement est,

à l'heure actuelle, composé de fibres textiles des plus variées. Comment, par exemple, déterminer l'approvisionnement de chacune des branches de production, en fonction d'une comptabilisation unitaire de tickets-matière ? Cela est vrai des différents usages du papier, du caoutchouc et d'une façon générale, des divers produits.

Le principe de répartition successive s'appliquera donc selon le schéma simplifié suivant : le Répartiteur mettra, au moyen de titres appropriés, la matière première à la disposition successive des Comités d'organisation qui représentent les transformateurs. Les Comités, toujours sous le contrôle du Répartiteur, en effectueront la sous-répartition à leurs ressortissants. Enfin, à un^e dernier échelon, qui sera celui du public, c'est-à-dire du consommateur « non spécialisé », appel sera fait, dans une certaine mesure, au principe de répartition finale, en vue de mettre à la disposition du consommateur une quantité donnée de titres lui permettant de s'approvisionner en produits essentiels, auprès des fournisseurs de son choix.

On peut, en effet, considérer que les différents titres d'acquisition de textile (cartes de « points ») et de chaussures (bons d'achat) en particulier, marquent un retour à ce dernier principe. Mais ce n'est qu'un retour partiel : la « remontée » des points textiles et des bons de chaussures permettra seulement le réapprovisionnement des détaillants marchands de bonneterie et de chaussures, en fonction des titres qui leur auront été remis. Ce n'est plus une question de répartition de la fabrication qui se pose, mais une simple question de vente, de distribution. Il y a un hiatus entre les deux cycles ; et, il est difficile à combler, pour les raisons que l'on vient de souligner.

Ainsi, sommes-nous portés à constater que si des principes théoriques peuvent être dégagés d'un premier contact avec les problèmes de répartition, ces principes doivent être acceptés avec une certaine prudence. Ce relativisme s'étend aussi, bien entendu, sur un autre plan, à l'autre aspect de la répartition que nous allons envisager maintenant.

Répartition centralisée et Répartition décentralisée. — Deux nécessités sont ici en présence. Le Répartiteur doit, d'un côté, garder le contrôle continu de sa répartition et, de l'autre, prendre les mesures propres à assurer, selon les catégories d'utilisateurs, une répartition correcte et rapide.

Le contrôle complet implique la centralisation des mesures de Répartition. L'efficacité de la Répartition milite souvent, au contraire, en faveur d'une décentralisation.

Y a-t-il des critères qui permettent de choisir l'un ou l'autre de ces principes ?

Là encore, il n'y a pas « l'un ou l'autre », mais « l'un et l'autre », selon les cas, c'est-à-dire essentiellement, selon les caractères de l'utilisation des produits. Il semble que l'on puisse formuler le

principe suivant : *il y aura Répartition centralisée toutes les fois que la représentation des parties prenantes à la Répartition pourra être assurée par des Comités d'organisation professionnelle, soit toutes les fois qu'on aura affaire à un groupe défini et homogène d'utilisateurs.* Le Répartiteur, dans cette hypothèse, pourra, en affectant aux Comités intéressés des contingents globaux, maintenir en ses propres mains l'ensemble de la Répartition. Les titres de Répartition seront émis de Paris ; les Comités en opéreront seulement la sous-répartition dans les conditions habituelles.

Il y aura, au contraire, Répartition décentralisée toutes les fois que les parties prenantes à la Répartition représenteront des catégories variées de la population, pour lesquelles l'utilisation du produit réparti ne constitue pas l'objet principal de leur activité. Ainsi, lorsque le Répartiteur devra répondre à une demande de certains produits qu'aucun Comité ne saurait grouper à cause du nombre des demandeurs et de leurs spécialités professionnelles multiples, une décentralisation territoriale de la Répartition s'imposera. Elle sera régionale ou départementale. Le Répartiteur sera obligé de laisser à des Délégués régionaux le soin de fixer, à l'intérieur d'un contingent global donné, les bases de Répartition pour l'ensemble, ou une partie, des utilisateurs. Ces Délégués seront seuls qualifiés pour en exécuter le contrôle.

La répartition du charbon et du pétrole qui s'adresse précisément aux consommateurs les plus variés, se fait en grande partie dans un cadre décentralisé : seuls sont alimentés directement par le Répartiteur du charbon les grands Services publics. Les autres utilisateurs sont partagés en deux groupes : ceux qui consomment une quantité mensuelle de charbon égale ou supérieure à 20 t., présentent leurs demandes d'allocation aux Directions régionales du Charbon. Des Bureaux départementaux répartissent le charbon à la dernière catégorie des consommateurs, qui comprennent les établissements publics et assimilés, dont les besoins sont inférieurs à 20 t. par mois, les petits commerçants et industriels, les professions libérales, l'agriculture, les foyers domestiques. Pour le pétrole, le principe est à peu près le même ; les bons de carburant sont répartis par un Bureau départemental ; les bons de fuel-oil, pour l'agriculture, par les services du Génie Rural, etc. Seuls les consommateurs de plus de 200 kgs par mois sont approvisionnés par les Services de Paris.

Ce sont là les deux seuls exemples où la décentralisation de la Répartition constitue la règle. Pour toutes les autres Sections le produit réparti intéressant presque toujours des utilisateurs industriels coiffés par un Comité, la Répartition est étroitement centralisée. S'il y a décentralisation, celle-ci ne constitue que l'exception. C'est ce qui se produit dans le cas déjà cité des articles de textile et des chaussures. Mais nous avons remarqué qu'il y avait là un problème de rationnement qui, intéressant précisément toute la

population, est réglé par des méthodes de décentralisation établies, d'ailleurs, par un texte spécial (1). La compétence exclusive du Répartiteur s'arrête pratiquement au niveau du rationnement.

Toutefois, en dehors du rationnement, et afin de toucher certaines catégories professionnelles disséminées sur le territoire et peu organisées, les Sections trouvent des relais sur le plan départemental. Ainsi, en particulier, les Bureaux artisanaux des Matières, rattachés au Service de l'Artisanat du Secrétariat d'État à la Production Industrielle, permettent de faire connaître les besoins des artisans de chaque région, proposent des mesures de répartition et en surveillent l'exécution. Leur intervention se manifeste surtout, pour le moment, dans la répartition des métaux ferreux, du bois, du cuir..., aux artisans. Ils servent de rouages de démultiplication aux Comités, en distribuant leurs titres de répartition.

D'ailleurs, toutes les Sections sont obligées d'avoir recours à une décentralisation relative. Mais cette décentralisation n'intéresse pas la répartition effective ; elle permet seulement d'en assurer l'exécution matérielle. C'est à quoi répondent les nombreux Délégués régionaux de la Section des Fers, Fontes et Aciers, les Secrétariats régionaux de la Section du Textile, les Agents départementaux de la Section du Bois, etc.

De son côté, le principe de décentralisation tel qu'il est appliqué par les Sections du Charbon et du Pétrole, tend à s'atténuer par le contrôle que celles-ci ont tendance à exercer sur les services départementaux qu'elles se sont rattachés financièrement d'abord, en les séparant tout à fait des services de l'administration préfectorale.

Si l'on s'en tient à l'exécution de la Répartition, on peut encore considérer qu'à la décentralisation géographique (qui reste l'exception) s'ajoute une décentralisation professionnelle qui est la règle, dans la mesure où la plupart des Répartiteurs font appel aux organismes professionnels pour opérer la sous-répartition de leurs produits.

Si bien qu'on assiste, dans tous les sens, à une certaine évolution convergente dans l'application des deux principes opposés de centralisation et de décentralisation de la Répartition.

Tels sont les principaux repères théoriques que fournit un premier contact avec la Répartition. Les autres, moins apparents et moins importants, se retrouveront au cours de son exécution. Une fois la structure de la Répartition aménagée autour des principes qui précèdent, il reste à montrer, comment et d'après quels nouveaux principes, s'opère la fixation des droits des intéressés eux-mêmes.

1) Voir *infra*, p. 93.

II. — Principes appliqués

pour déterminer les droits des bénéficiaires de la Répartition

Il est possible, tout d'abord, de distinguer deux catégories de bénéficiaires de la répartition : A) Il y a ceux qui ont des besoins déterminés qui, compte tenu de leur importance sont considérés comme primordiaux ; B) Il y a ensuite ceux qui ont des besoins réductibles, qui varient en fonction des disponibilités restantes.

Rentreront dans la catégorie A : l'Administration allemande, les territoires français d'outre-mer, les grandes administrations et Services publics vitaux et les entreprises assurant la réalisation de certains programmes de fabrications essentielles. Toutes ces demandes seront satisfaites directement par chaque Section.

Dans la catégorie B, figureront tous les autres besoins, soit pratiquement, ceux des diverses entreprises transformatrices et utilisatrices, dans la mesure où elles ne participent pas à l'exécution d'un programme prioritaire. Chacune des Sections mettra à la disposition des Comités correspondants un contingent global de matières premières que ceux-ci sous-répartiront entre leurs membres.

Voilà le schéma général qu'il ne faut pas perdre de vue, car la nature des besoins des différentes parties prenantes se reflète dans les principes de Répartition qui vont être envisagés. Régis par les deux premiers principes qui s'expriment dans les notions de *Références d'activité* et d'*Allocations hors référence*, nous retrouverons la plupart des bénéficiaires de la catégorie B, alors que ceux de la catégorie A seront assujettis au dernier principe de répartition sur *Programmes*.

Les références d'activité. — D'une façon très générale, après avoir pris les premières mesures d'inventaire des stocks et de blocage des produits, les Répartiteurs, pressés de procéder d'urgence à la Répartition, ont été obligés de recourir à des bases empiriques et uniformes. C'est là l'origine de la référence d'activité qui conduit à décider que *les droits à Répartition de chaque entreprise, pour une période donnée, représenteront une fraction des quantités de matières utilisées par la dite entreprise, au cours d'une période comparable d'avant-guerre.*

La période de référence est le plus souvent l'année 1938, considérée comme la dernière année normale précédant la guerre. On tient compte parfois du 1^{er} semestre 1939, ou encore du dernier semestre 1938, complété par le 1^{er} semestre 1939. Seules des considérations d'opportunité interviennent alors, l'objectif recherché étant d'établir, pour chaque produit, une base normale qui ne soit pas viciée par le jeu de facteurs accidentels. Les premières réglementations des Sections des Fers, Fontes, Aciers, des Métaux non

ferreux, et du Textile ont, entre autres, pour objet de fixer les taux mensuels de marche des entreprises en fonction du douzième et de la consommation de 1938. Depuis lors, des données précises ont été réunies par les Comités d'Organisation, qui leur permettent de sous-répartir avec exactitude les contingents que leur confie le Répartiteur. Dans la majorité des cas de sous-répartition, le principe de la référence constitue encore actuellement le critère de l'établissement des droits. C'est lui qui guide la sous-répartition des produits chimiques. Les produits fabriqués avant-guerre, produits œnologiques, engrais composés, sont répartis aux entreprises consommatrices en fonction de leur référence d'activité du 1^{er} juin 1938 au 30 mai 1939. De même, les cuirs bruts sont répartis aux tanneurs en fonction des quantités de « mises à l'eau » au cours du 1^{er} semestre 1939, les « petites peaux », en fonction des achats effectués par les utilisateurs du 1^{er} août 1938 au 1^{er} juillet 1939. Les matières premières et filés sont répartis aux transformateurs sur des bases qui reposent d'abord sur l'activité 1936-39. De même les façonniers en bonnetterie sont tenus d'accorder à leurs ouvriers donneurs d'ordres un pourcentage identique à celui dont ils bénéficiaient au cours des années 1936-39. Le bois est réparti aux ressortissants du Comité des Industries du Bois d'après leur activité 1939 ; les utilisateurs de papier ont des plafonds d'activité déterminés par une formule qui tient compte de l'activité 1937-1938 et du 1^{er} semestre 1941. Le caoutchouc est également réparti sur des bases analogues aux entreprises fabriquant des objets manufacturés divers à base de caoutchouc, etc.

Mais, si l'on s'en tenait au principe brutal de la référence 1938, on n'aurait bien souvent qu'une vue inexacte de la réalité. Ce principe comporte des aménagements et des exceptions.

a) Il y a aménagement au principe en ce sens que si la référence d'activité d'avant-guerre reste la règle, elle est parfois sujette à d'importantes modifications. Tel est le cas, en particulier, pour la Section du Cuir, des attributions de cuirs verts faites aux tanneurs, lesquelles bien que fondées sur les quantités de mises à l'eau au cours de la période de référence, sont corrigées par le rythme des sorties de tannerie. Celles-ci sont, chaque mois, comparées aux sorties théoriques et viennent ainsi majorer ou réduire la référence de base. La Section de la Chimie tient compte également du rendement de la fabrication. La Section des Corps gras, à la référence 1938 des savonneries, ajoute de nouveaux facteurs : degré d'équipement des usines et qualité des produits fournis.

Un aménagement plus général est apporté par l'institution de minima vitaux en faveur de certaines catégories de petits utilisateurs. Il en va ainsi pour les entreprises artisanales. La Section du Cuir nous fournit ici encore l'exemple des petits tanneurs pour lesquels est fixé un minimum vital variable chaque mois de 75 % à 90 % de la référence 1939, l'exemple aussi des cordonniers partagés selon

leur consommation, en trois classes, dont la première constitue un minimum vital.

En outre, certaines Sections ont spécialisé des Commissions dans la révision des références et dans leur adaptation au facteur rendement, qualité (Chimie, Cuir et Textiles) ;

b) Les exceptions au principe de la référence, là où elle aurait été normalement applicable, se rencontrent dans un certain nombre d'hypothèses dont voici les principales :

Lorsqu'on a affaire à certaines fabrications particulièrement urgentes, la référence d'activité appliquée pour les fabrications voisines cède le pas à une autre considération : on avantage tout le groupement intéressé. Il en est ainsi de la fabrication du sulfure de carbone (destiné à l'élaboration des fibres textiles artificielles), des engrais azotés, des sabots de bois, etc., bien que pour les autres entreprises ressortissant aux Comités intéressés, la référence d'activité continue de jouer.

Une deuxième exception, naturelle, est accordée en faveur des entreprises nouvelles créées à partir de septembre 1939 (1). Aucune application ne pouvant être faite d'une référence qui n'existe pas, on procède généralement par assimilation aux entreprises de même catégorie, en leur accordant une base fictive de référence, ou bien, cas le plus fréquent, en tenant compte de l'intérêt de leur activité, ce qui, lorsqu'elles ne concourent pas à réaliser un programme, nous reporte aux exemples précédents.

Le système des « points » et des bons d'achat des Sections du Textile et du Cuir bouleverse également le principe primitif de la référence. Il faut toutefois noter à ce sujet qu'au moins pour le textile, la référence 1938 joue encore indirectement, en ce sens que la remise des points correspond aux ventes effectuées, c'est-à-dire à l'approvisionnement des entreprises tel qu'il résulte des premières attributions sur référence. Une même remarque est à faire pour un certain nombre d'entreprises participant à la réalisation de programmes de fabrication ; l'importance de leur participation est parfois proportionnelle à leurs premières références.

Enfin, certains Comités sous-répartiteurs ont remplacé le système de la référence d'avant-guerre par des critères d'activité plus précis et mieux adaptés aux circonstances. Ainsi, la répartition de cuir et matières annexes aux bourrelliers-selliers a été modifiée et s'effectue d'après le nombre actuel d'animaux de trait que ces artisans doivent effectivement entretenir en harnachement, sellerie, etc.

Les Sections et, sous leur contrôle, les Comités, s'efforcent de perfectionner le système de la référence d'activité. Les exceptions

(1) Le Décret du 9/9/39 réglemente l'ouverture et l'extension des entreprises industrielles et commerciales, en les soumettant à un certain nombre de formalités rigides.

qui précèdent montrent bien que cette notion, sans doute pratique parce que susceptible d'une application générale et immédiate, a de plus en plus tendance à ne jouer que lorsque son application est raisonnable. D'ailleurs, il faut bien constater que l'orientation des événements tend à réduire le rôle de la référence d'activité. En en faisant l'application les Sections opèrent précisément entre toutes les entreprises en présence, en même temps qu'une répartition de produits, une répartition d'activité égalitaire qu'il devient de plus en plus difficile de maintenir. Au fur et à mesure que la matière première se raréfie et que les nécessités de certaines fabrications se font plus impératives, on abandonne le principe de la référence d'activité. Le plan de concentration des usines, en particulier, entraîne des suppressions d'attributions de la matière première, laquelle est reportée sur les entreprises les plus viables, et cette fois, la référence 1938 disparaît derrière la notion primordiale de programme de fabrication, reposant sur les seuls moyens de production de l'entreprise (1).

Il n'en reste pas moins que c'était encore au début du 2^e semestre 1942, si l'on excepte le système des « allocations hors référence », en fonction directe ou indirecte de la référence d'activité, qu'étaient alimentées la majorité des entreprises industrielles « isolées ».

Les allocations hors référence. — Nous sommes en présence d'*allocations hors référence lorsque des attributions de produits sont effectuées à certains bénéficiaires en dehors de toute référence à une activité antérieure et de toute participation à un programme de fabrication.*

Ce principe de répartition d'allocations hors référence jouera en pratique d'une façon très simple : les quantités attribuées seront fixées, le plus souvent, par comparaison entre la demande des parties prenantes et les disponibilités dans les catégories correspondantes de ressources.

Une première série d'exemples est fournie par la plupart des petits « porteurs de contingent » (2). Défalcation faite des besoins prioritaires, le Répartiteur examine les demandes au fur et à mesure qu'elles sont formulées et leur donne suite ou non. Les besoins du Service de Santé, des hôpitaux, sont satisfaits de cette façon par les Sections de la Chimie et des Corps gras. Les Administrations et Services publics soumettent leurs demandes de papier au Répartiteur, qui leur donne suite dans la limite des disponibilités. Il en est de même pour la fourniture du caoutchouc aux Comités du Textile et de la Construction électrique ; pour celle du Cuir à certains Comi-

(1) Par note du 28/9/42 aux Présidents et Directeurs de Comités d'Organisation le Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle a prohibé d'une façon impérative l'utilisation de la seule référence d'activité 1938.

(2) Cf. chapitre suivant.

tés, établissements et collectivités (écoles, hôpitaux, municipalités, etc.), n'y faisant appel qu'à titre accessoire et en faibles quantités ; pour les produits divers utilisés par l'Administration et le Ravitaillement, pour le bois sous-réparti aux charpentiers par le Comité d'Organisation du Bâtiment et des Travaux publics, etc. etc.

Une deuxième série d'exemples nous est imposée par la répartition du charbon et du pétrole. Nous avons déjà pu constater que la plupart des besoins (jusqu'à 200 t. mensuelles) sont étudiés et satisfaits, selon leur catégorie, par des services décentralisés qui ont précisément, grâce à leur proximité des utilisateurs, toute facilité pour opérer les contrôles indispensables. Les attributions sont donc effectuées en fonction des demandes, justifiées, des entreprises. Il ne saurait être explicitement question de référence d'activité. Celle-ci ne peut jouer indirectement que dans la mesure où la matière traitée par les usines leur est, elle-même, répartie en fonction de ce critère. Le même raisonnement vaut pour les fabrications sur programmes. Pour les petits utilisateurs, foyers domestiques (charbon), titulaires de permis de circulation (essence), ne peut jouer, évidemment, que le seul principe de l'attribution d'allocations hors référence.

Dans tous les cas précédents, le Répartiteur a affaire à des parties prenantes dont les besoins sont fragmentaires. Le produit qu'il attribue est presque toujours pour le demandeur, s'il est industriel, une matière annexe par rapport au produit qu'il met en œuvre, ou bien s'il est uniquement utilisateur final (Établissements publics), ce produit n'a pour lui qu'une importance relative. Par conséquent, les attributions faites portent le plus souvent sur de faibles quantités. Le Répartiteur dispose donc d'une grande liberté d'appréciation. C'est le principe le plus libéral de Répartition. Il nécessite de la part des services répartiteurs un certain « flair » et une connaissance pratique des entreprises et de leurs besoins moyens. D'ailleurs, on exigera souvent, en fait, des justifications variées de l'usage des quantités de produits sollicitées. La possibilité de faire effectuer des enquêtes sur place restera toujours au Répartiteur.

Somme toute, la notion de Répartition par allocations hors référence, en dehors des consommateurs de produits « énergétiques », n'est applicable qu'à des catégories restreintes d'utilisateurs. Elle constitue une sorte d'enclave entre la Répartition sur références et la Répartition sur programmes. Celle-ci tend, comme nous allons le constater, à se substituer aux deux autres, car elle est la condition et l'aboutissement de la rationalisation du système actuel.

Les programmes. — Tout le monde sait ce qu'est un programme. Le planisme en a, en matière économique, vulgarisé la notion. Au fur et à mesure que les Pouvoirs Publics sont obligés d'intervenir dans la direction de l'économie, et c'est de plus en plus le cas en face d'une pénurie grandissante, la seule issue logique c'est d'asseoir

plus souvent possible la Répartition sur des besoins programmés.

Pratiquement on peut distinguer deux types de programmes : les programmes de besoins et les programmes de fabrication.

a) Peuvent être considérés comme *programmes de besoins*, les plans établis par certaines des parties prenantes figurant dans la catégorie A telle qu'elle a été définie plus haut, en vue de faire connaître les produits qui leur sont indispensables pour une période déterminée. Ce sont là, en général, des besoins de consommation, les attributaires utilisent directement et à leur gré les produits qui leur sont répartis. Le Répartiteur n'intervient qu'une seule fois. Ces parties prenantes sont représentées :

1^o Par l'Administration allemande (1). Des accords souvent semestriels ont été passés, pour les principaux produits (fer, textile, cuir, etc.) entre les Groupements intéressés qui fixent le montant des livraisons. Lors de chaque répartition, les Répartiteurs effectuent donc par priorité les attributions prévues, dans la seule limite où les ressources le permettent.

2^o Par l'Afrique du Nord et les colonies. Des accords trimestriels fixent ces besoins. Ils sont en général satisfaits directement après les précédents ;

3^o Par les Administrations et Services publics, tels que les Secrétariat d'État à la Guerre, à la Marine, à l'Éducation nationale et à la Jeunesse, aux Communications, la Société nationale des Chemins de Fer, la Compagnie Parisienne de Distribution d'Électricité, le Gaz de Paris, etc. (2).

Récapitulés en programmes annuels, les besoins de ces attributaires sont discutés par chaque Répartiteur en liaison avec le Secrétariat d'État à la Production Industrielle. Des attributions mensuelles de matière première sont effectuées par chaque Section intéressée, selon un pourcentage de satisfaction, fixé en dernier ressort par le Gouvernement.

Ces besoins ont ceci de commun qu'ils sont impératifs. On ne peut naturellement songer à se référer à des « précédents ». L'activité des Services publics nationaux est vitale et doit conserver un degré minimum dont seul le Gouvernement peut être juge. L'action essentielle du Répartiteur est donc toute dans la discussion préparatoire de ces besoins ;

b) Les *programmes de fabrication* comprennent des programmes nationaux qui mettent en œuvre, pour leur réalisation, de nombreux produits intéressant différentes Sections, voire toutes les Sections. Il en est ainsi du programme de Battage, qui s'étend sur quelques mois et qui fait appel à des métaux divers, au pétrole, au textile, au caoutchouc, au cuir, etc., et du programme décennal d'Équipe-

(1) Les matières premières réparties aux Autorités allemandes sont, soit exportées en Allemagne, soit travaillées dans les usines françaises (dénommées « V. Betriebe »).

(2) Cf. *infra*, p. 68 et suiv.

ment national auquel, dès qu'il pourra être appliqué, tous les Répartiteurs devront concourir.

La plupart des autres programmes de fabrication sont établis en vue de produire une série d'articles déterminés, c'est-à-dire que chacun d'eux est élaboré en liaison avec le Répartiteur du produit de base, par le Comité d'Organisation contrôlant la fabrication correspondante. Nous retrouvons ici la fonction sans doute la plus délicate et actuellement la plus importante dont soient chargés les Comités.

Il apparaît d'une façon évidente que ces programmes de fabrication se ramènent à première vue à des programmes de besoins. La seule différence essentielle, c'est que ces programmes touchent de multiples transformateurs, auxquels la répartition s'adressera individuellement. Une fois qu'il a servi en bloc anonymement les bénéficiaires de programmes de besoins — qu'on peut, en l'espèce, assimiler à des utilisateurs finaux — le Répartiteur s'en désintéresse. Il s'agit maintenant, au contraire, de programmes dont il va falloir conduire, distribuer, contrôler la réalisation. Prenons l'exemple du programme de fabrication des chaussures : près de 2.000 usines sont attachées à la réalisation de ce programme. Chacune d'elles, selon la nature de son outillage, de sa spécialité, etc., a reçu du Comité de la Chaussure sous-répartiteur une « tâche » précise à exécuter dans un délai prévu. La répartition de matière première sera donc directement en rapport avec la participation de chaque entreprise au programme d'ensemble. Le Répartiteur réservera par trimestre une quantité globale de cuir (et de matières annexes) qu'il fera chaque mois sous-répartir par le Directeur du Comité intéressé.

Il est clair que les anciennes bases de Répartition seront pratiquement bouleversées, l'activité d'avant-guerre des usines laissera le champ à leur adaptation aux fabrications présentes. Cela est vrai des fabricants de sabots, des usines de rayonne et de fibranne, lesquelles sont approvisionnées en pâte de bois, sulfure de carbone, charbon, etc., en fonction des tranches trimestrielles de leur programme.

Il est à noter aussi que la plupart des entreprises récemment créées ont pour objet de fabriquer des produits nouveaux de substitution ; si bien qu'en fait, elles sont souvent approvisionnées dans le cadre prioritaire de programmes. D'un autre côté, les fermetures d'usines décrétées dans toutes les branches industrielles tendent à faire prévaloir le principe suivant : seules pourront être alimentées en produits industriels les entreprises qui : 1^o concourront à la réalisation d'une fabrication vitale — qu'un programme viendra presque toujours préciser — et 2^o qui réaliseront des conditions techniques optima de fabrication et d'économie de matière première.

C'est là marquer suffisamment l'importance grandissante du principe de la Répartition sur programmes.

Pourtant il faut se garder de toute illusion : la réalisation des

programmes rencontre des obstacles chaque jour accrus. Tous les Répartiteurs et Comités sous-répartiteurs éprouvent de plus en plus la difficulté d'attribuer les contingents de réalisation nécessaires aux entreprises. C'est que la répartition est un tout solidaire. Chaque Répartition « principale » postule, en effet, plusieurs autres Répartitions annexes. Chaque Répartiteur répartit le ou les produits de sa compétence, mais il faut pour mettre en œuvre le produit considéré — à condition encore que les ressources n'en soient pas imprévisiblement réduites — un certain nombre de matières auxiliaires. Et toute la complication est là, car un synchronisme sera de plus en plus difficile à atteindre.

La coordination de l'ensemble des différentes répartitions et l'harmonisation des programmes peuvent être regardés comme le dernier stade de la Répartition. C'est précisément l'étude de cette question qui mettra ultérieurement le point final au mécanisme de la Répartition, en replaçant celle-ci parmi les facteurs contingents qui l'accompagnent (1).

*
* *

Il suffisait ainsi d'avoir retrouvé au delà des faits les principes fondamentaux dont nous avons mesuré l'importance respective, et auxquels viennent s'ajouter les données déjà acquises, pour que notre regard embrasse les diverses pièces maîtresses de l'édifice.

Cette première étape est franchie. Les cadres de la Répartition vont maintenant s'effacer devant son exécution. Les aspects successifs de l'exécution de la Répartition nous conduiront jusqu'au bout du processus et jusqu'à sa conclusion. Il n'y a, d'ailleurs, pas là, coupure brutale, mais enchaînement sur un nouveau plan.

(1) Cf. *infra*, p. 117 et suiv.

DEUXIÈME PARTIE

EXÉCUTION DE LA RÉPARTITION

CHAPITRE PREMIER

PROCÉDURE DE LA RÉPARTITION

CHACUN Répartiteur se retrouve périodiquement devant un terrain déjà aménagé sur les bases que nous savons et il ne s'agit plus pour lui que de confronter les données qu'il possède et d'en déduire la répartition effective, en chiffrant chacune des quantités de matière première à mettre à la disposition de leurs attributaires. Mais cette opération n'est pas si simple qu'il y pourrait paraître. Sa complexité tient, une fois de plus, à la multiplicité des produits répartis et à l'autonomie des 12 Sections. Ici encore, puisque l'on envisage l'ensemble du mécanisme, on passera sans doute à côté de certains cas pour ne retenir des faits que leur tendance générale. Cette tendance on l'aura marquée en disant que la procédure de la Répartition s'exprime en deux catégories d'actes. D'une part, les Sections établissent, presque toujours pour leur seul usage interne, des documents de base, variables de l'une à l'autre, qui fixent et énumèrent pour chaque produit et pour chaque période les droits des diverses parties prenantes : ce sont les plans internes de Répartition. Les Répartiteurs, d'autre part, sont astreints à concrétiser leurs opérations de répartition dans des documents officiels, dont le cadre, identique pour toutes les Sections, donne au Gouvernement la possibilité de suivre, de confronter et de devancer leurs opérations. Ce sont les rapports officiels de Répartition.

I. — Les plans internes de Répartition

Étudier ce que nous appelons les plans internes de Répartition, se ramène à suivre l'essentiel de la procédure elle-même. Cette notion de plan est ici mise en jeu, car elle constitue le noyau autour duquel s'organisent les phases de la répartition effective. On ne saurait décider de l'affectation des produits sans recourir à la forme précise d'un programme rassemblant toutes les données de la répartition. L'examen de ces plans établis par les Sections est donc un moyen concret de suivre le processus tel qu'il se présente dans les

cas les plus nombreux. Il nous invite à en préciser tout d'abord la fréquence et il nous permet de nous arrêter à chacune de ces étapes principales que forment la détermination des quantités à répartir et de leurs attributaires, la notification des droits aux parties prenantes et, enfin, l'exécution qui s'identifie le plus souvent avec la sous-répartition.

Périodicité de la Répartition. — Si cette question n'a pas déjà été envisagée, c'est qu'aucun principe solide n'a pu encore être dégagé. Les errements nombreux montrent que la fréquence de la répartition varie selon les Sections et surtout selon les produits. D'après la nature de leurs ressources, les Répartiteurs établissent des plans de répartition, annuels, trimestriels, mensuels ou même non périodiques.

Les plans des Sections des Fers, Fontes, Aciers, du Papier, du Caoutchouc, du Bois, portent sur trois mois. Ceux des Sections du Cuir, des Non Ferreux, du Pétrole, du Charbon, sur un mois. Encore est-il difficile de s'en tenir à ces indications.* A l'intérieur d'une même Section, tel produit sera réparti sur une période différente de la période normale. Ainsi, sur les 32 produits répartis par la Section de la Chimie, dont la majorité par périodes de trois mois, l'acide sulfurique, les goudrons de houille le seront pour une année, l'essence de térébenthine, tous les quatre mois. La Section du Pétrole répartit l'essence mensuellement et certaines huiles et matières premières trimestriellement, etc.

La plus ou moins grande stabilité des ressources explique ces différences, et aussi parfois le caractère saisonnier de la production de certaines d'entre elles (1). Mais le facteur décisif semble être le degré de connaissance que possède le répartiteur de ses disponibilités. Le Répartiteur du Charbon, par exemple, pourra parfois difficilement respecter le rythme mensuel de sa répartition, à tel point qu'il arrivera même qu'il n'y ait plus de répartition à proprement parler, mais distribution au fur et à mesure que certains besoins imprévus l'exigeront. Car, de son côté, le facteur Demande joue un rôle important, la répartition du charbon, en particulier, est sous la dépendance directe du régime de l'hydraulicité : l'arrêt ou le ralentissement des usines hydrauliques oblige à augmenter d'autant, d'un moment à l'autre, l'approvisionnement en charbon des usines thermiques. Le contingent supplémentaire ainsi accordé pour l'électricité se répercute sur la fraction industrielle des autres parties prenantes sous forme d'une diminution de leurs attributions. La répartition des corps gras se heurte à des difficultés analogues. Sa fréquence dépendra en partie du rythme des arrivages d'outre-mer et des disponibilités au Secrétariat d'État au Ravitaillement.

(1) Le rythme quadrimestriel de la répartition de l'essence de térébenthine est la conséquence du caractère saisonnier des campagnes de récolte (gemmage). Il sera ramené en 1943, à un rythme trimestriel.

Elle s'exécutera donc d'une façon fragmentaire, en dehors de tout plan d'ensemble véritable (1).

On comprend que les circonstances sont de moins en moins favorables à l'établissement de plans annuels de Répartition. L'effort de la Section Centrale de l'O. C. R. P. I. a tendu à ramener cette périodicité au rythme trimestriel. Malgré cela, au cours même de l'exécution des plans, la plupart des Répartiteurs sont obligés, comme on le verra, de les rectifier en partie.

Quoi qu'il en soit, cette variation de périodicité n'influe pas sur l'objet même des plans de Répartition, qui est de déterminer en premier lieu, d'un côté, les quantités que le Répartiteur doit répartir pour la ou les périodes adoptées par sa Section, et de l'autre, le nombre et l'importance des besoins à satisfaire.

Affectation et fixation des quantités à répartir. — Le travail le plus délicat consiste à établir pour les différents produits, une liste de leurs attributaires et des quantités qui leur seront réparties. Comment s'organise le crédit de chaque Section en matière première, et quelle sera sa ventilation, voilà les deux questions auxquelles répondent les plans de répartition.

a) Le Crédit en ressources s'obtient simplement en récapitulant les stocks existants au début de la période de répartition, les prévisions d'importations et la production nationale. Pour obtenir ces chiffres, le Répartiteur, comme nous le savons (2), a recours au dépouillement des questionnaires envoyés directement par la Section aux détenteurs de produits ou par les Comités groupant les producteurs, importateurs et transformateurs ;

b) Une fois ces chiffres connus, la tâche se complique. Elle consiste à évaluer l'importance relative des différents besoins et de fixer en conséquence le montant des quantités accordées à chaque attributaire. Ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le voir, les besoins découlent soit des questionnaires de besoins, soit, la plupart du temps, des programmes de besoins ou de fabrication. On se retrouvera donc en face d'une liste pouvant s'étendre, si elle est détaillée, à plus d'une centaine de parties prenantes, auxquelles on partagera les disponibilités en fonction du caractère plus ou moins essentiel des différents besoins tels que les ont fait connaître les données préparatoires de la répartition.

Pratiquement, chaque Section commencera par faire figurer sur son plan les plus gros attributaires par ordre décroissant. On retrouvera toujours, en début de liste, les besoins dits irréductibles, après quoi l'ordre des attributaires variera pour chaque Section

(1) Dans le cas de la Section des Corps gras, la fréquence de répartition dépend parfois aussi de l'importance des parties prenantes. Les droits des petits attributaires seront fixés pour une période plus longue que ceux des principaux bénéficiaires.

(2) Cf. *supra*, p. 33-34.

et pour chaque produit. Toutefois, on peut retenir le schéma suivant qui paraît s'appliquer à la majorité des répartitions.

En dehors des cas où les prestations à l'Administration allemande sont réglées par un système particulier (compensation par Bons Z. A. S. T.), l'ordre de priorité accordée aux parties prenantes se calque assez généralement sur l'exemple ci-après, emprunté à la Section du Cuir :

- I. Besoins des Autorités occupantes ;
- II. Besoins des pays sous pavillon (1) ;
- III. Besoins de certaines Administrations (Marine, Guerre, Aviation, Secrétariat Général de la Jeunesse, etc...) ;
- IV. Besoins civils parmi lesquels figurent — pour le cuir, tout au moins — les besoins plus secondaires de certaines Administrations (Secours National), de certains Services publics (S. N. C. F.) et ceux de tous les autres attributaires (2).

Le poste IV est précisément le plus nombreux puisque s'y trouvent tous les Comités, au premier rang desquels ceux qui mettent en œuvre le produit réparti, et tous les isolés. Le Répartiteur sera donc obligé de doser avec beaucoup de précision les attributions de chacune de ses parties prenantes. Certaines y occuperont une place particulièrement importante. C'est ainsi, par exemple, que pour la Section des Métaux non ferreux, le Comité d'Organisation de la Construction électrique représente le plus gros attributaire, et figurera donc sur les plans de Répartition établis pour chaque métal, dans les premiers rangs des parties prenantes.

Il ne faut d'ailleurs pas attacher à l'ordre de ces priorités une trop grande certitude : elles sont susceptibles de varier d'un mois à l'autre d'après l'urgence de telle ou telle fabrication.

Pour le charbon et les carburants, le schéma se présente d'une autre façon, en ce sens que les Répartiteurs intéressés distinguent surtout les besoins qu'ils servent directement, des contingents mis à la disposition des échelons régionaux. D'autre part, il est évident que le poste I (besoins allemands) disparaît dans le cas des répartitions de produits importés d'Allemagne (pétrole et carburants, caoutchouc, pâtes à papier ordinaire et à filer, etc...).

Lorsque le montant des droits des différentes parties prenantes a été ainsi déterminé, il s'agit de les leur notifier en opérant une transcription individualisée des données du plan de répartition.

Notification des contingents. — Dès que le plan de Répartition est arrêté, le Répartiteur avertit les intéressés du crédit matière mis à leur disposition. La forme de cette notification est extrêmement

(1) Les événements militaires de novembre 1942 doivent conduire à la suppression de ce poste.

(2) A l'intérieur du poste IV, la hiérarchie des besoins est, pour le cuir lissé, poussée plus loin. Le degré de priorité s'établit ainsi : a) fabrication des sabotines et sabots à brides ; b) fabrication des chaussures ; c) ressemelage.

variable. Lorsqu'on a affaire à un porteur de contingent « global » (1), c'est-à-dire le plus souvent à un Comité, une simple lettre suffira à l'aviser des quantités de produits dont il pourra disposer pour la période à venir, année, trimestre ou mois. Ce sera, entre autres, le cas pour la répartition des produits ferreux, du bois, du caoutchouc, des petites peaux (2) : les Comités reçoivent au début de chaque trimestre un avis leur indiquant les quantités qu'il leur sera possible de sous-répartir à leurs ressortissants.

Certaines Sections font appel à une forme de notification plus officielle. Les Sections des Produits non ferreux et de la Chimie, par exemple, utilisent à cette fin des « Décisions de Répartition ». On peut les assimiler, en fait, à des décisions collectives et particulières. Les Décisions de la Chimie sont spécialement détaillées. Elles consistent en un tableau qui énonce en 3 colonnes qui se correspondent, les usages retenus de chaque produit, les contingents accordés pour chacun de ces usages, et les Comités d'Organisation attributaires de chacun de ces contingents. Elles désignent, en outre, les fournisseurs du produit, généralement un organisme groupant les producteurs et habilité par la Section de la Chimie, sous le nom « d'organisme distributeur ». Ces Décisions sont notifiées à la fois à l'organisme distributeur et aux Comités attributaires de contingents.

En dehors des formes qui précèdent, il se trouve qu'une même Section utilise, selon la qualité des attributaires, des moyens de notification différents. Reprenons l'exemple des attributaires du cuir : le contingent des Administrations et Services publics leur sera notifié sous forme d'un avis de livraison, les fournisseurs recevant l'ordre correspondant. De même, les différentes branches transformatrices et utilisatrices du Comité général de l'Industrie du Cuir connaîtront leurs disponibilités par un avis global de livraison qui servira de pièce comptable. Pour notifier les contingents de cuir à bourrellerie, la Section touchera directement les fabricants par une circulaire, dont copie sera communiquée au Comité correspondant. Cette circulaire se contentera de préciser le pourcentage d'après lequel seront satisfaits les coupons que détiennent les intéressés.

Il arrivera encore, lorsqu'un contact étroit existe entre la Section et le Comité principal utilisateur des produits qu'elle répartit, que la notification des contingents s'opérera par simples échanges verbaux, lors de conférences en commun. Ainsi la Section du Caoutchouc met à la disposition du Comité du Caoutchouc un contingent global que le Comité transforme en plan de Répartition, qu'il soumet

(1) Cette notion de contingent global permet de distinguer les contingents donnant lieu à sous-répartition, des contingents sur lesquels la Section prélèvera, au fur et à mesure des besoins, le montant d'allocations directes.

(2) La répartition des petites peaux est opérée par trimestre et fait ainsi exception au rythme mensuel adopté par la Section du Cuir.

à la Section, laquelle établit les titres nominatifs de chacune des parties prenantes.

Enfin, dans la mesure où la Répartition est décentralisée et où elle touche des produits manufacturés, chaque contingent global est notifié par les Sections aux Services départementaux compétents. C'est le cas, en particulier, pour le charbon, le pétrole et les pneumatiques.

Nous avons déjà remarqué que la notification des contingents n'implique pas fatalement que les droits déterminés le sont d'une façon définitive. Deux hypothèses peuvent jouer : si les quantités disponibles paraissent, par la suite, supérieures à celles réparties, on pourra procéder, sans attendre la prochaine répartition, à une répartition partielle supplémentaire. Ainsi, la Section de la Chimie a pu, pour le 3^e trimestre 1942, doubler sa répartition trimestrielle normale par une répartition supplémentaire d'un contingent de dextrine fabriquée au moyen d'une ressource imprévue en maïs avarié. Au contraire, si pour une raison ou une autre, les quantités réparties excèdent les ressources disponibles, on diminuera ou supprimera tout simplement, la répartition suivante. Il est, en effet, impossible d'arrêter l'exécution de la répartition ; les quantités étant déjà notifiées, une partie des titres émis risquant par suite d'être honorés. Il est inutile de souligner que ce dernier cas sera beaucoup plus fréquent que le premier.

Ce caractère d'instabilité relative de la plupart des Répartitions oblige le Répartiteur à effectuer de fréquentes rectifications de ses plans, qui entraînent de nouvelles notifications de droits. Si bien qu'on peut dire que presque toutes les Répartitions portant sur une période supérieure à un mois, sont aménagées mois par mois. Ainsi, la Section du Textile établit, en fonction d'un programme annuel de l'ensemble de sa fabrication, un plan trimestriel de Répartition qu'elle réajuste au début de chaque mois, de telle sorte que la Répartition s'effectue en pratique mois par mois. Le plan porte bien sur trois mois, mais la notification des contingents aux branches textiles utilisatrices s'opère mensuellement, en fonction des variations du crédit de la Section, et spécialement de la production.

En résumé, c'est seulement dans les cas où l'on a affaire à des porteurs de contingents de consommation, c'est-à-dire de contingents utilisés directement par les parties prenantes et ne donnant pas lieu à sous-répartition (Administrations, Services publics, certaines parties prenantes isolées), que la notification est faite par la Section aux utilisateurs et s'accompagne des titres leur permettant de s'approvisionner auprès des entreprises ou services détenteurs des produits, sans qu'aucun autre organisme n'ait à intervenir.

Dans la majorité des cas, en effet, les plans de Répartition comportent un complément d'exécution : la sous-répartition.

Sous-répartition. — La sous-répartition est définie *l'exécution*

*matérielle de la répartition par un porteur de contingent sous l'autorité du Répartiteur**. Ce que nous savons déjà doit nous permettre d'en préciser aisément la portée.

Nous sommes parvenus à l'aboutissement du plan de Répartition. Les quantités réparties de matière première sont notifiées à leurs bénéficiaires ; certains même ont reçu les titres leur permettant de transformer leurs droits en produits. Seuls restent en lice les porteurs de contingents globaux, c'est-à-dire les organismes groupant plusieurs parties prenantes. Mais c'est là le principal, puisque à chaque Section correspondent un ou plusieurs Comités transformateurs qui centralisent l'essentiel des besoins industriels. Chacun de ces Comités a donc été avisé du contingent global mis à sa disposition pour la période considérée, mensuelle, le plus souvent. Sa tâche consiste alors à opérer entre tous ses ressortissants *un partage de ce contingent en allocations individuelles*.

La façon dont ce partage s'effectuera, les données que nous avons recueillies en examinant les principes de la Répartition, nous la font connaître. Il est superflu de revenir sur ce point. Nous savons également que le Répartiteur ne peut se désintéresser en aucune façon de cette exécution. Cela explique qu'en bonne logique il n'y ait pas de césure entre le plan de Répartition, œuvre de la Section, et le plan de sous-répartition établi par le Comité. Ce dernier, pour des raisons que des développements antérieurs ont également passées en revue, est mieux placé pour connaître individuellement les entreprises, et pour proposer les chiffres de sous-répartition. Nous avons constaté aussi qu'en fait, le Répartiteur garde le contrôle de cette sous-répartition et qu'il peut imposer certaines règles à cet égard.

La sous-répartition des produits chimiques aux producteurs s'opère par exemple par l'intermédiaire des Groupements créés par le Comité d'Organisation des Industries chimiques, par produit ou famille de produits. Il est donc possible de laisser à ces organismes le bénéfice du plus large préjugé favorable dans la ventilation des quantités à livrer, qu'ils opèrent entre leurs adhérents. Cette ventilation est faite au nom du Répartiteur, avec son accord tacite et sans formalités spéciales, sous la seule obligation de lui en rendre compte par la remise d'états statistiques périodiques. La sous-répartition aux utilisateurs ne s'accommode pas d'un mécanisme aussi libéral en raison du plus grand nombre des parties prenantes. Les Comités attributaires de contingents sont, par conséquent, tenus d'établir et de soumettre à l'approbation du Répartiteur des tableaux de sous-répartition entre leurs ressortissants. Les notifications des Décisions de Répartition précisent les règles auxquelles les Comités doivent se conformer avec les variantes qu'impose la situation de chaque produit (1).

[(1) Cette réglementation est précisée par la circulaire générale n° 5 de la

Le contrôle des Sections est plus ou moins étroit. La sous-répartition des matériaux de construction fournit, en plus de ceux qu'on a pu noter en passant, un exemple précis de contrôle rigide par le répartiteur. Les Comités porteurs de contingents ne font qu'établir les plans de sous-répartition ; l'exécution en reste assurée par la Section, laquelle établit elle-même les titres de chacune des parties prenantes.

Bref, les rôles respectifs des Sections et des porteurs de contingent peuvent donc, en fait, donner lieu à différentes méthodes, qui, selon les cas, consistent pour le Répartiteur à : 1^o allouer un contingent global et remettre en même temps des titres d'attribution au porteur ; 2^o allouer un contingent global, à charge pour les Comités d'effectuer la Répartition, d'établir et de valider les titres nominatifs d'attribution ; 3^o allouer un contingent global, à charge pour le Comité d'effectuer la Répartition, d'établir les titres nominatifs et de les soumettre au visa du Répartiteur ; 4^o allouer un contingent global, à charge pour le Comité d'établir un projet de sous-répartition les titres d'attribution devant être établis par le Répartiteur ; 5^o allouer un contingent global, mais exiger que les demandes individuelles soient présentées au Répartiteur sous forme de demandes spéciales auxquelles il se réserve de donner satisfaction ou non.

Dans ces diverses hypothèses nous retrouvons, à un 2^e degré, la phase de notification des droits que nous avons marquée plus haut. Elle s'identifie ici avec la matérialisation même de la Répartition. C'est là un problème d'ensemble étranger aux plans de la Répartition et à la procédure même, puisqu'il ne met plus en jeu les droits définis des bénéficiaires de la Répartition, mais qu'il consiste seulement à en préciser l'expression. A ce titre, il fera l'objet d'un examen particulier (1).

Nous avons donc suivi le processus interne de la Répartition tel qu'il se présente sous sa forme empirique. Sans aucun doute, il constitue la phase la plus active de la Répartition. Mais ce n'est pas la seule. Toutes les répartitions se complètent entre elles dans des cadres officiels dont il va être maintenant question.

II. — Les rapports officiels de Répartition

Il est nécessaire que le Gouvernement — en l'occurrence le Secrétariat de la Répartition et les Commissaires placés auprès des Répartiteurs — soient tenus régulièrement au courant de l'activité des

Section de la Chimie (31 octobre 1941). D'ailleurs l'ensemble de la réglementation est repris par la circulaire générale n° 6 (31/7/42) commentant la Décision générale F-31 du 10 juin 1942 (*J. O.* du 19/6/42) codifiant les règles appliquées pour la répartition des produits chimiques.

(1) Cf. chapitre suivant.

Sections. En même temps, il est souhaitable d'habituer celles-ci à « normaliser » l'exécution de leurs répartitions. L'établissement des différents rapports périodiques auxquels elles sont astreintes est l'expression de ce double but. Ces rapports sont d'ailleurs d'importance inégale : l'un constitue l'état prévisionnel des ressources et de leur affectation pour une durée déterminée : c'est le budget-matière, qui peut être regardé comme le document de base, identique pour toutes les Sections, au moyen duquel les Pouvoirs Publics connaissent les données préalables de chaque répartition. Les autres sont de simples compte-rendus d'exécution, qui permettent de suivre, après coup, l'ensemble de la répartition sous ses deux aspects, préparatoire et effectif.

Le Budget-matière. — *C'est un programme établi tous les trois mois par chaque Section, qui a pour but de résumer dans un cadre fixe la gestion que le Répartiteur se propose de faire, pour le trimestre à venir, des produits dont il pense disposer pendant cette période.*

Cette définition invite aussitôt à quelques remarques générales : 1^o le Budget-matière, par sa périodicité uniforme, oblige les différents Répartiteurs à donner de leurs répartitions, dont le rythme varie comme nous l'avons vu, une correspondance uniforme. C'est un moyen d'harmonisation. Mais, en même temps, on entrevoit l'importance du caractère prévisionnel de ce document qui appellera de fréquentes modifications au fur et à mesure de la réalisation effectuée des répartitions prévues (1) ; 2^o le Budget-matière sera l'émanation des plans internes de Répartition, lorsque ceux-ci portent sur une durée supérieure ou égale. En cas contraire (répartitions mensuelles), c'est l'inverse qui aura tendance à se produire, tendance seulement, car si une périodicité plus courte de Répartition a été adoptée, c'est le plus souvent que la prévision trimestrielle offre un trop grand degré d'incertitude ; 3^o le Budget-matière, pour les produits répartis, donnera, en principe, au Gouvernement les indications lui permettant d'orienter sa politique de répartition. En juxtaposant entre eux les Budgets-matière d'une même Section, on doit obtenir une vue assez précise de la répartition de la plupart des produits.

La présentation théorique du Budget-matière est conforme au plan standard que voici :

a) Un premier tableau concerne les prévisions des ressources du produit considéré, pour les trois mois à venir. Il se compose de deux parties ; la première constitue le crédit de la Section. Celui-ci s'exprime par les rubriques suivantes : 1^o stocks au dernier jour du trimestre précédent ; 2^o prévisions de production nationale ; 3^o prévisions d'importation.

(1) Les comptes rendus mensuels des Sections permettent précisément ces rectifications.

Somme toute, nous retrouvons ici les données déjà esquissées à propos de l'établissement des plans internes de répartition. La deuxième partie expose le débit de la Section qui est formé : 1^o par les quantités mises en répartition (commandes allemandes, commandes françaises, pays sous pavillon) ; 2^o par les quantités exportées (Allemagne, territoires occupés par l'Allemagne, autres pays). La balance entre le crédit et le débit permet d'obtenir la situation probable des stocks à l'expiration du trimestre ;

b) Un deuxième tableau a pour objet de préciser la Répartition par catégories spécialisées d'attributaires qui se présenteront dans un ordre déterminé. Dans une rubrique A figureront les commandes allemandes. Dans une rubrique B, les porteurs de contingents. Toutes les parties prenantes, autres que l'Administration allemande, rentreront parmi ces porteurs de contingents, représentés par des Administrations, des Comités, des Groupements, des Syndicats, des groupes d'usines, et aussi par les consommateurs isolés qui ne sont pas rattachés à un organisme particulier. Il y a 13 Groupes qui réunissent par affinité les diverses catégories de parties prenantes :

- I. Énergie ;
- II. Transports, Communications ;
- III. Minerais, métallurgie ;
- IV. Industries mécaniques et électriques ;
- V. Industries chimiques et para-chimiques ;
- VI. Textiles, vêtements, cuirs ;
- VII. Matériaux de construction, Bâtiment et Travaux Publics ;
- VIII. Bois ;
- IX. Agriculture et Pêche ;
- X. Industries agricoles et alimentaires ;
- XI. Industries et commerces divers ;
- XII. Services Publics divers ;
- XIII. France d'Outre-mer.

Chaque Groupe comprend un nombre variable de porteurs de contingents. Par exemple, le Groupe I rassemblera les Comités d'Organisation gravitant autour de l'industrie et du commerce de la houille, du bois pour gazogènes, du pétrole, de l'énergie hydraulique et de quelques parties prenantes diverses. (Syndicat des Distributeurs d'eau, certains petits consommateurs, etc.)

Le Groupe VII sera composé des Comités contrôlant les entreprises d'extraction, du commerce et de l'industrie des matériaux de construction, et les nombreux Services publics ou Administrations intéressés (Commissariat technique à la Reconstruction immobilière, Infrastructure de la S. N. C. F., Service Central des Travaux Maritimes, Service de l'infrastructure aérienne, etc.).

Le Groupe XI réunira des activités particulièrement variées : Commerce (Comité général d'Organisation du Commerce), Crédit et Finances (Comité des Sociétés d'assurances et de capitalisation

Comité des Banques), Arts (Comités des Industries et Métiers d'Art, des Arts plastiques et graphiques, Manufactures nationales des Gobelins et de Sèvres, des Monnaies et Médailles, Théâtres nationaux, etc.). Dans une catégorie « Divers » on trouvera d'autres Comités difficilement classables (Comités du Thermalisme, des Agences et Bureaux de Voyage, du Cinéma, des Articles de Sports, Jeux et Jouets, etc.).

Le dernier Groupe (XIII) est réservé aux besoins coloniaux : aux pays sous pavillon (Algérie, Tunisie, Maroc) (1) s'ajoutent un certain nombre de Comités dont l'activité est coloniale (Comités des Productions agricoles et forestières coloniales, des Productions minières coloniales, du Commerce colonial, du Crédit aux colonies, etc.).

Ces quatre exemples suffiront à montrer que la spécialisation des porteurs de contingents est très poussée. Chacun d'eux a reçu un numéro de Code qui en facilite la désignation.

Enfin, ce deuxième tableau se termine par une rubrique C, consacrée à la réserve du Répartiteur, où doivent, en principe, figurer les quantités de matières premières réservées aux besoins non prévus dans les rubriques précédentes ;

c) Outre les éléments chiffrés qui forment la substance du Budget-matière, une note de commentaires devra y être annexée, afin de faire ressortir les différences essentielles dans les données. Entre autres, on mettra en relief l'augmentation ou la diminution de la production nationale, de l'importation, des stocks et on en expliquera les raisons. De même, on mentionnera les modifications ayant pu survenir dans l'établissement et l'exécution des prestations franco-allemandes.

La *présentation effective* du Budget-matière différera très peu du plan théorique qui vient d'être examiné. Il se trouvera seulement qu'il sera souvent superflu de faire mention des 13 porteurs de contingent. Chaque Section n'énumérera que ceux qu'elle alimente et qui varieront selon la nature des produits répartis. Seules, les Sections du Bois, du Charbon, des Métaux non ferreux, eu égard au nombre et à la diversité des utilisateurs, auront intérêt à spécialiser leur répartition en faisant état de chacun des 13 Groupes. Les autres Sections s'attacheront uniquement aux Groupes qu'elles alimentent, en opérant pour les Groupes les plus importants, une ventilation interne plus ou moins détaillée.

De même, certaines Sections ne pourront donner que les chiffres de Répartition relatifs à leurs produits principaux (Sections des Non ferreux, de la Chimie, des Produits divers) ; un travail matériel trop considérable résulterait de l'établissement de données complètes et celles-ci seraient au demeurant d'un intérêt très secondaire pour l'information des destinataires du Budget-matière.

(1) Voir *supra*, note 1, p. 68.

Le plus souvent, il n'y aura pas de réserve du Répartiteur, la totalité des disponibilités étant répartie à l'intérieur des différents Groupes de porteurs de contingent. On notera, toutefois, que sous l'appellation « Divers », « Consommation non programmée », « Petits consommateurs », un certain nombre de Répartiteurs prévoieront des contingents destinés à des besoins globaux exactement connus. Ce ne sera pas d'ailleurs une réserve proprement dite, puisque les prévisions établies concerneront une demande virtuelle dont les précédentes répartitions ont permis de fixer le chiffre approximatif.

L'*intérêt pratique* du Budget-matière est, pour le Répartiteur, actuellement secondaire, à cause des nombreuses raisons que nous connaissons. Il ne faut pas oublier cependant, comme l'annonçaient les remarques liminaires, que c'est le seul instrument que l'on possède pour unifier l'exécution des répartitions, qu'il peut servir aux Sections à préparer leurs répartitions lorsque la périodicité de celles-ci est plus rapprochée, qu'il peut même, dans certaines conditions, lorsque la périodicité trimestrielle est acceptable, se substituer purement et simplement au plan interne de Répartition. On en citera au moins un exemple : la Section des Fers, Fontes et Aciers semble en utiliser le cadre pour sa Répartition effective, de telle sorte que ce document devient en même temps pièce comptable et rapport officiel. C'est là évidemment un résultat appréciable pour la clarté et la simplification des opérations de Répartition, mais dans les circonstances actuelles, ce cas restera, le plus souvent, isolé.

La nécessité de tenir toujours compte de ces circonstances a conduit d'ailleurs à faire figurer sur chaque Budget-matière un rappel des données rectifiées des trimestres antérieurs. Celles du trimestre considéré sont précédées des prévisions rectifiées du trimestre précédent (lequel n'est pas encore achevé au moment de l'établissement du Budget-matière) et des réalisations effectives obtenues au cours de l'avant-dernier trimestre.

De cette façon, le Budget-matière n'est plus seulement un état prévisionnel ; il ne l'est qu'en partie et provisoirement. Il pourra servir de base d'information et de discussion au Conseil Économique Interministériel, et plus précisément à la Direction de la Répartition (1). Il doit être l'un des baromètres de la Conjoncture. De la situation des ressources et de leur usage, on pourra déduire certaines mesures qui se traduiront le plus souvent par la modification de contingents et par certaines réglementations générales qui conduiront à la préparation des répartitions ultérieures et que chaque Répartiteur sera invité à prendre.

On objectera sans doute que ce but demeure encore assez théorique, car le degré de certitude des Budgets-matière est « élastique »

(1) Représentée par le Secrétaire de la Répartition et depuis le 19/9/42 par le Répartiteur général, Directeur général de l'Office (voir *supra* la n. 2 de la p. 28).

de l'un à l'autre. Mais il suffira de penser à la nouveauté relative et à l'inéluctable complexité de ce rouage du système, pour ne pas désespérer d'en tirer de très réels enseignements.

Ainsi, le Budget-matière clôt et commence à la fois le cycle officiel de la Répartition. Il consacre les répartitions effectivement réalisées et il jette les bases de celles à venir.

Les comptes rendus d'exécution viennent, d'ailleurs, en authentifier les données.

Les comptes rendus d'exécution. — *Ces documents permettent soit de s'assurer, au fur et à mesure, de l'exécution de chaque répartition, soit de suivre l'activité générale des Sections.* Un compte rendu mensuel répond à ce premier objectif, deux comptes rendus, l'un trimestriel, l'autre annuel, au second.

Le compte rendu mensuel se compose de trois tableaux succincts donnant exclusivement des renseignements chiffrés sur les ressources, la Répartition effective et l'activité du contrôle de la Répartition (1).

Les statistiques de production permettent de préciser les prévisions de production présentées dans le Budget-matière. Ces statistiques sont ventilées en trois rubriques : Nord et Pas-de-Calais, zone occupée et zone non occupée. Les chiffres de consommations sont communiqués sous la même forme et devront permettre, à l'intérieur de chaque zone, de distinguer les commandes ou travaux allemands des activités industrielles essentiellement françaises.

Afin de faciliter toutes comparaisons entre les ressources et leur répartition, ainsi qu'entre les répartitions effectuées par les différentes Sections, les renseignements relatifs à la Répartition effective sont fournis dans un cadre uniforme faisant ressortir les besoins exprimés, les contingents attribués et le pourcentage de satisfaction qu'ils représentent.

Les statistiques du contrôle de la Répartition sont relatives à l'activité des services spécialisés en la matière et chiffrent le nombre de visites effectuées par les contrôleurs, les infractions relevées et les sanctions prononcées ou proposées.

L'intérêt du compte rendu mensuel est de donner aux Pouvoirs Publics une vue plus suivie et plus précise de la Répartition en leur permettant d'intervenir à l'intérieur d'un même trimestre. Mais en aucun cas, ce compte rendu ne saurait être substitué au Budget-matière. Il a un rôle seulement documentaire et n'exprime ni ne permet l'élaboration de la Répartition. Nous savons que ce but reste la raison d'être du Budget-matière, et nous avons même constaté qu'à ce titre, ce document peut parvenir, dans les rares cas où la périodicité trimestrielle de la Répartition est possible, à s'identifier avec les plans internes des Sections.

(1) Cf. *infra*, p. 108.

Les comptes rendus trimestriel et annuel. — *Ces documents embrassent l'ensemble de l'activité des Sections.* Ils n'ont plus pour objet de fournir des indications chiffrées, mais d'exposer le fonctionnement et les résultats généraux des systèmes de Répartition.

Le compte rendu trimestriel donne des renseignements sur l'organisation des Sections en zones occupée et non occupée, et sur les améliorations dont elle peut bénéficier, sur les méthodes de Répartition et leur perfectionnement. Il opère une récapitulation des décisions générales insérées au *Journal Officiel* au cours du trimestre écoulé. Il résume les relations entre la répartition, la production, la distribution et la consommation (intervention des Comités dans la sous-répartition, décalages entre la répartition et la distribution, etc.), entre les Sections et les divers Services administratifs. Il analyse le rendement de la Répartition. Il fait le point du degré d'efficacité des décisions prises et des résultats obtenus dans la compression des besoins, etc.

Le compte rendu annuel, moins spécialisé, sera rédigé dans le même esprit. Il marquera, en particulier, l'évolution enregistrée pendant les douze mois précédents et indiquera les principaux problèmes qui se posent au Répartiteur en esquissant la ligne de conduite que celui-ci se propose de tenir.

Tels sont les comptes rendus d'exécution. Leur intérêt respectif est éminemment difficile à apprécier. Il semble cependant que le compte rendu mensuel, lorsque la Section n'établit pas, par ailleurs, de statistiques particulières équivalentes (1), donne des renseignements plus pratiquement utilisables que les indications souvent un peu générales des deux autres documents.

Nous sommes ainsi passés insensiblement des données initiales de la Répartition effective aux moyens d'en contrôler la bonne marche et l'achèvement. Sans doute, comme on le laissait prévoir au début, les différents repères qui ont été adoptés risquent-ils d'apparaître plutôt comme l'instrument de la procédure que comme la procédure elle-même. Ce n'est là, en fait, qu'une apparence, car sur un terrain aussi mouvant il est impossible de ne pas perdre de vue la procédure de la Répartition, sans s'attacher aux données qui l'extériorisent, lesquelles parfois même constituent encore une base peu assurée.

Pour suivre le Répartiteur dans l'exercice de sa fonction proprement dite, il eût été vain de chercher un ensemble de règles logiques se succédant dans un ordre minutieux et identique pour les différentes Sections. Il faut bien aussi que chacune d'elles ait son secret, ou, si l'on veut, sa « recette »... Et cela explique la difficulté et le

(1) La Section Centrale de l'O. C. R. P. I. recueille, en effet, chaque mois, auprès de certaines Sections des statistiques qui doublent souvent les données du compte rendu mensuel. On pourra donc, dans ce cas, supprimer l'établissement du compte rendu correspondant.

caractère obligatoirement sommaire des généralisations auxquelles astreint tout point de vue extérieur : force est de s'en tenir aux seuls éléments tangibles.

Cette remarque met le point final à l'examen de cette procédure en prenant tout son sens à l'égard de ce premier aspect de l'exécution de la Répartition.

*
* *

Cette analyse de la procédure de la Répartition nous a expliqué le mécanisme du partage des ressources entre leurs divers attributaires : il s'agissait de déterminer des Droits. Il va sans dire que si la procédure s'arrête là, l'exécution même de la Répartition se poursuit et pose tout d'abord un problème de simple aménagement pratique. Nous sommes, en effet, invités à considérer aussitôt les formes diverses que vont emprunter ces Droits pour être réalisés. C'est toute la question de la matérialisation de la Répartition.

CHAPITRE II

MATÉRIALISATION DE LA RÉPARTITION

IL est à peu près impossible de présenter un tableau logique des nombreux instruments que les Sections ont inventés pour concrétiser leur répartition. Cette matière porte la marque, ici toute particulière, d'un empirisme absolu — sans doute à peu près inévitable — et qui a joué non seulement dans chaque organisme mais souvent même à l'égard de chaque cas à résoudre. Les indications qui suivront ne pourront donc surtout que résumer les données réelles, telles qu'elles se présentent depuis deux ans. Elles auront cependant l'avantage de prolonger les développements antérieurs, en montrant d'une façon un peu détaillée, comment se poursuit dans les différentes Sections l'exécution de la répartition.

Le chapitre précédent nous a menés jusqu'au moment où le processus de répartition achevé, il s'agit de matérialiser des droits déterminés. Nous avons déjà pu constater que cette matérialisation s'opère à deux échelons ; d'abord dans des Décisions fixant des contingents globaux ; ensuite dans des titres variés fixant des allocations individuelles. La première de ces formes n'appelle pas de commentaires spéciaux puisqu'elle ne constitue, le plus souvent, qu'une étape qui conduira à l'émission des titres individualisés. Toutefois, une place doit être laissée aux Décisions, dans la mesure où celles-ci interviennent comme « titres » de Répartition. Notre examen portera donc successivement sur les Décisions de Répartition, sur les titres de Répartition[®] proprement dits et, enfin, sur l'effort de normalisation auquel la diversité de ces titres devait donner lieu, et qui, à la fin de 1942, commence à porter ses fruits.

I. — Les Décisions de Répartition

On entend par Décision de Répartition *toute Décision par laquelle le Répartiteur fixe des contingents ou des allocations de matière**. La fixation de contingents s'opérera au moyen de Décisions collectives. La fixation d'allocations, au moyen de Décisions individuelles.

Décisions collectives. — Il est inutile d'insister sur ce point. Ce

sont les documents dont il a déjà été parlé (1), qui permettent au Répartiteur de mettre officiellement à la disposition des organismes sous-répartiteurs les contingents-matière déterminés par les plans périodiques de répartition. Ces décisions peuvent revêtir des formes variables. Naturellement, elles ne paraissent pas au *Journal Officiel* puisqu'elles n'intéressent que le processus normal de la Répartition et qu'elles ne sont destinées qu'à une certaine fraction des bénéficiaires de cette dernière. Elles leur sont envoyées directement et font office de lettres d'avis.

Décisions individuelles. — Ces Décisions s'adressent aux parties prenantes isolées, pour leur faire connaître les droits-matière que leur accorde le Répartiteur, le plus souvent à la suite d'une demande particulière qui lui a été présentée. En effet, les Décisions individuelles sont surtout utilisées pour répondre aux cas fortuits. Elles permettent, lorsque l'attributaire n'a pas été rattaché à un porteur de contingent, de le faire, individuellement, participer à la Répartition. La répartition du charbon de bois et des métaux, en particulier, met en jeu des Décisions pour fixer, par exemple, à telle usine, la quantité de matière dont elle pourra disposer pour chaque usage déterminé. Elles s'accompagnent, en pratique, de l'envoi des titres (monnaie-matière) correspondants.

En dehors de ce cas général, le Répartiteur recourt aux Décisions individuelles pour opérer les transferts de produits industriels. C'en est l'application, sinon la plus fréquente, du moins la plus rigide.

La Décision de transfert est prise par le Répartiteur soit lorsqu'il s'agit d'affecter à un nouveau bénéficiaire des produits industriels se trouvant en la possession d'un autre détenteur, soit lorsqu'il s'agit d'attribuer des marchandises saisies par les Services des Fraudes, du Contrôle des Prix, etc.

Dans la première hypothèse, la Décision de transfert sera précédée d'une Décision de blocage notifiée au détenteur. La Décision de transfert comportera, éventuellement, une notification de transport matériel, afin de permettre le transfert d'attribution. Enfin, s'il y a désaccord entre les parties, une expertise aura lieu et une nouvelle Décision interviendra portant fixation du prix.

Dans la seconde hypothèse, une seule Décision, portant attribution, pourra régler toute la procédure.

Selon les cas, la Décision de transfert doit préciser si le bénéficiaire doit remettre ou non des titres de répartition pour entrer en possession de la marchandise. Il semble qu'on doive ici tenir compte de la provenance de celle-ci. Selon qu'elle aura déjà été comptabilisée dans les plans de Répartition ou bien qu'elle proviendra d'une source imprévue (saisie), la marchandise considérée devra faire ou non l'objet d'une remise de titres. On pourra encore tenir

(1) Cf. chapitre précédent (§ Notification des contingents).

compte de sa destination, selon qu'elle sera affectée à une entreprise transformatrice aux fins d'une répartition ultérieure, ou bien à un utilisateur final. Il arrivera aussi, presque toujours, que le Répartiteur tiendra compte dans l'établissement de ses prochaines répartitions, des transferts ainsi effectués au bénéfice de certains attributaires, qui seront alors, à l'égard de la répartition suivante, considérée comme « moins prenants ». Ce sont là des cas d'espèce que chaque Section tranche dans son propre cadre.

La forme de la Décision de transfert se rapproche de celle des Décisions générales. Elle comporte un visa des textes législatifs (1), une constatation des faits et la Décision proprement dite.

Somme toute, les Décisions de Répartition ne constituent, le plus souvent, qu'une « introduction » aux titres de Répartition qui vont être examinés ci-après. La relative homogénéité de la forme décisoire cède maintenant la place à la diversité des instruments à l'aide desquels la Répartition se réalise définitivement.

II. — Les titres de Répartition

Constitue un titre de Répartition tout document nominatif ou au porteur qui matérialise une Décision d'un Répartiteur, créant un droit ou un ordre d'achat, de vente ou d'emploi.*

En présence d'au moins 40 modèles différents de titres de Répartition, on ne peut que tenter une classification imparfaite qui ne suffira d'ailleurs pas à en systématiser les caractéristiques. Des précisions particulières à certains d'entre eux seront donc indispensables. On distinguera les titres de Répartition en trois catégories : les autorisations d'emploi, les autorisations d'acquisition, les monnaies. On examinera enfin dans quelle mesure il est possible d'expliquer, par le but poursuivi par chacun d'eux, l'adoption de l'un ou l'autre de ces trois types de titres (2).

Les autorisations d'emploi. — *Ces titres habilient un fabricant de produits finis ou semi-finis à utiliser un certain contingent de produits finis ou de matières premières pendant une période déterminée.*

Ils sont en usage sous les dénominations suivantes :

- Licence d'usage à la Section des Métaux non ferreux ;
- Autorisation de consommation à la Section des Corps gras ;
- Autorisation d'utilisation de matières premières, aux Sections du Textile et du Caoutchouc ;
- Bon d'utilisation de déchets d'amiante, à la Section du Caoutchouc.

La période de validité est en général de un mois.

(1) En particulier de la loi du 10/9/40, art. 3, § d.

(2) Certains de ces titres ne sont pas valables pour les départements du Nord et du Pas-de-Calais. Des titres correspondants émis par les Bureaux régionaux de Lille les remplacent.

Chaque Section émet et distribue elle-même ces licences sur demande des intéressés. Les licences sont nominatives et intransmissibles. Leur circuit est des plus simples. La Section envoie l'original au demandeur qui le conserve en vue d'un contrôle possible, et un double reste à la Section.

Les autorisations d'acquisition. — a) *A l'échelon « Fabricant »*, ces titres habilitent le fabricant à acquérir les produits semi-finis ou les matières premières qu'il a eu préalablement l'autorisation de mettre en œuvre. Elles autorisent en même temps le détenteur à vendre sa marchandise.

Sauf celles du Pétrole et du Charbon, toutes les Sections émettent des autorisations d'acquisition sous des noms divers.

Elles sont distribuées par le Répartiteur ou les Comités sous-répartiteurs. Ce sont des titres toujours nominatifs pour l'acheteur et parfois pour le vendeur (bons d'attribution de produits chimiques, bon de mouvement de caoutchouc brut), et parfois même pour le courtier également (produits chimiques).

Analysons-en rapidement les principaux modèles.

La licence de transfert des métaux non ferreux représente, à l'exception de cas particuliers de transfert de vieilles matières, les besoins en métaux supérieurs à certaines quantités minima. S'il ne peut effectuer la livraison, le fournisseur peut transmettre la licence à une autre entreprise. Sa durée normale de validité (un mois) peut être prolongée. La Section envoie le bon en deux exemplaires au demandeur. Celui-ci conserve l'original et en transmet la copie au fournisseur. Chacun d'eux porte sur son registre des mouvements de stocks le numéro et la date de la licence.

L'autorisation de vente des corps gras industriels s'applique aux quantités mensuelles supérieures à 25 kgs (sauf d'huile de lin et de glycérine). Sa durée de validité est variable. La Section adresse cette autorisation en triple exemplaire à l'utilisateur, lequel en conserve un et envoie les deux autres au courtier et au vendeur. Le numéro, la date, la quantité et la nature du produit sont précisés sur le titre.

Le bon d'attribution de produits chimiques. — Il repose sur un principe identique. Le Comité sous-répartiteur en fixe la durée de validité. Seul le choix du revendeur est libre. Y sont mentionnés : les noms de l'attributaire et du fournisseur, le numéro de la Répartition, la signature de l'attributaire et le visa du Comité.

Le chèque-matière de papier règle le mouvement des pâtes, des vieux papiers et de certains papiers spéciaux. La Section le distribue directement aux papeteries et le fait distribuer par les Comités aux utilisateurs de papier contingenté : sa durée de validité, à la disposition du Répartiteur, est en général de quatre-vingt dix jours pour les pâtes et quarante jours pour les vieux papiers. Deux modèles en existent comportant sur la partie gauche la date d'émission, l'indica-

tion de série, le numéro, le nom du bénéficiaire, le contingent maximum en qualité et quantité auquel ils donnent droit. Sur la partie droite, le bénéficiaire porte le nom du fournisseur et la référence du livre de commande. Le chèque-matière de vieux papier s'accompagne en plus d'un duplicatum qui reste à la Section.

La licence d'achat de peaux donne lieu à l'envoi par le Répartiteur de coupons périodiques portant indication d'une quantité. L'acheteur remet ces coupons au vendeur qui les renvoie au Répartiteur.

Le bon de mouvement de matières premières de caoutchouc. — Émis par la Section ; il est nominatif pour l'acheteur et le vendeur. Il est rédigé sous forme d'un ordre pour les deux parties. Il est établi en 6 exemplaires (1 pour le vendeur, 2 pour l'acheteur, — l'un servant d'autorisation de paiement — 1 pour l'entreprise de transport, 1 pour les Autorités d'Occupation, 1 pour la Section). L'exemplaire du vendeur et le premier exemplaire de l'acheteur comportent un talon détachable renvoyé à la Section comme avis d'exécution. Toutes ces pièces mentionnent date, numéro, noms des parties, qualité et quantité de la matière.

Le chèque de fabrication de pneumatiques. — Il est utilisé pour passer commande des chambres à air et enveloppes destinées à la « première monte ». Il est distribué par le constructeur après visa du Répartiteur. Il est nominatif pour l'acheteur (constructeur de cycles) et pour le vendeur (fabricant de pneus). Il est valable pour le mois de livraison indiqué. Il porte date, numéro et série, noms du constructeur et du fabricant, nombre et qualité des objets, date de livraison et visa du Répartiteur. Le talon porte l'essentiel des indications correspondantes. Il reste à la Section cependant que le chèque va au fabricant.

Le bon d'achat d'outils à base de diamant représente l'ensemble d'un contingent fixé par la Section. Il est valable pendant un trimestre calendaire. Il indique, entre autres, l'utilisation prévue pour les outils et abrasifs alloués, la qualité de diamant à employer, le nombre de carats accordés pour la fabrication. L'autorisation d'achat de graphite et l'autorisation de transfert de mica sont analogues.

b) A l'échelon « Artisan », les autorisations d'acquisition se présentent sous forme de cartes d'acheteurs, évidemment nominatives et incessibles. Ces titres permettent l'achat des matières premières au fur et à mesure des besoins.

La carte d'acheteur de métaux non ferreux permet l'achat de quantités inférieures à 5 kgs d'étain, mercure ou nickel, à 250 kgs de zinc, plomb, à 100 kgs d'autres métaux. Les Comités chargés de la distribution des métaux non ferreux émettent ces cartes et les font distribuer par les négociants en métaux.

Les cartes d'acheteur de cuir sont émises par la Section qui les distribue elle-même aux cordonniers, ou par l'intermédiaire de ses

représentants. Ces cartes comportent des coupures d'achats mensuels sur lesquelles le fournisseur indique les quantités vendues. Ces coupures sont ensuite envoyées à la Section.

Les tickets d'artisans du Bois. — Émis par la Section; ils sont envoyés aux Bureaux artisanaux des Matières qui en opèrent la distribution. Chaque artisan reçoit un certain nombre de tickets correspondant à une quantité donnée de bois de toute nature. Le fournisseur tient répertoire des livraisons. Il remet les tickets à l'agent de la Section qui annule les tickets pour les renvoyer à celle-ci et donne en échange des coupures destinées à être remises, pour réapprovisionnement, au Groupement Interprofessionnel Forestier. Le G. I. F. annule ensuite ces coupures et les adresse à la Section.

c) *A l'échelon « Consommateur ».* — *Les autorisations d'acquisition sont des autorisations exceptionnelles d'achat global d'une quantité déterminée de produits finis, ou bien ce sont de simples tickets utilisés par le consommateur en vue de son approvisionnement normal.*

L'autorisation d'approvisionnement en charbon est émise et distribuée par le Bureau départemental des Charbons, ou exceptionnellement, pour l'Agriculture, par le Service départemental du Génie Rural. C'est un titre nominatif à l'usage des petits consommateurs (moins de 20 t. par mois). Son délai de validité passe de un mois pour l'Agriculture à deux mois pour les Services publics prioritaires, les petits commerces et les petites industries, et à un an pour les Services publics divers, le chauffage des ateliers et locaux professionnels. Pour cette troisième catégorie, le titre comprend 6 coupons portant le numéro de l'autorisation et un tonnage égal au sixième de l'allocation globale. Ces coupons sont mis en distribution par arrêté préfectoral. L'autorisation est conservée par le fournisseur.

La carte de charbon permet la livraison des allocations accordée par les préfectures aux foyers domestiques, dans les agglomérations de plus de 5.000 habitants. Elle est émise par les communes et à une validité d'un an. Elle est libellée au nom du chef de famille et intransmissible. Elle comprend 2 feuilles de coupons : 16 à 56 coupons de chauffage et 8 coupons de cuisson des aliments. Les coupons sont mis en distribution par un arrêté préfectoral qui attribue une valeur à chacun d'eux. Les fournisseurs gardent les coupons détachés en vue d'un contrôle.

Le bon d'allocation de produits pétroliers est émis par la Section qui l'utilise pour fixer les allocations accordées aux gros consommateurs. Il est nominatif et incessible. Il indique la qualité et la quantité des produits; le numéro d'immatriculation du consommateur et le délai de validité (en principe un mois).

Le bon d'approvisionnement de savon. La Section l'émet et le fait distribuer par la Direction départementale des Services d'Hygiène ou par les Comités. Il est nominatif et intransmissible.

Le consommateur le remet au détaillant en échange de la fourniture. Le détaillant l'utilise pour son réapprovisionnement auprès du fabricant.

La carte de savon correspond aux allocations personnelles normales. Elle est distribuée par les communes. Nominative, intransmissible, elle est valable dans l'ensemble du territoire pour quatre mois. Elle comprend 3 tickets par mois pour les diverses catégories de savon. Elle passe du consommateur au détaillant, puis au fabricant. Des tickets spéciaux sont prévus pour les attributions supplémentaires accordées à certains consommateurs.

Le bon d'achat de vêtements est utilisé pour compléter le trousseau dit « normal » pour les besoins collectifs et industriels et pour les cas spéciaux. Distribué par les Maires, il est nominatif et incessible et ne représente qu'une catégorie d'articles. Il passe de l'acheteur au détaillant puis au fabricant. Il est valable pour deux mois. Le détaillant tient comptabilité sur un registre d'entrée et de sortie des bons. Le fabricant les enregistre et les conserve.

Les cartes de vêtements et d'articles textiles sont utilisées pour le renouvellement normal du trousseau des consommateurs. Distribuées par les mairies, elles sont nominatives et intransmissibles. Il existe des cartes spéciales de layette (240 points), des cartes pour enfants en bas âge (140 points), pour garçonnets et fillettes (30 points validés), des cartes spéciales de vêtements et d'articles textiles pour jeunes gens et adultes.

Le bon d'achat de chaussures émis par la Section, délivré par les Préfets, puis par les Maires, est toujours nominatif et intransmissible. Il est utilisé pour l'approvisionnement normal et pour les cas particuliers. Il est valable pour trois mois. Une mention indique la catégorie d'articles (usage-ville, usage-fatigue, fantaisie, etc.). Le bon suit un circuit fermé : le détaillant l'utilise pour son réapprovisionnement auprès du fabricant, lequel le renvoie à la Section.

La carte de pneumatiques permet le remplacement des pneumatiques des véhicules autorisés à circuler. Elle est émise par la Section, distribuée par les Préfets. Nominative pour le département et pour le véhicule, elle est valable dans le département pour une durée non précisée. Pour chaque demande, l'usager l'envoie au Préfet. Celui-ci la retourne à l'usager avec ou sans le bon d'achat correspondant. Elle se présente sous forme d'un tryptique. Un premier volet constitue la carte de renseignements (numéro d'immatriculation et catégorie de véhicule, nom et adresse du propriétaire, numéro de l'autorisation de circuler, date de délivrance, équipement normal et équipement actuel du véhicule en pneumatiques). Chacun des deux autres volets correspond à une demande de remplacement et porte les renseignements concernant le pneu à remplacer et le pneu demandé.

Le bon d'achat de pneus matérialise l'autorisation de remplacement des pneus d'automobiles et de bicyclettes. Il est attribué sur

demande à la mairie. Il passe du détaillant au grossiste, puis au fabricant qui le conserve.

Les Monnaies. — Elles permettent à la fois l'emploi et l'acquisition des produits à tous les échelons. Lorsque leur utilisation est possible, les monnaies-matière réalisent le type le plus parfait des titres d'allocation. Les exemples en sont d'ailleurs peu nombreux.

Ces titres se différencient principalement des précédents par leur anonymat qui les assimile en partie aux billets de Banque.

La monnaie-matière est un titre émis par la Section des Fers, Fontes et Acier au profit des gestionnaires de contingents. Elle est donc distribuée par ces derniers à leurs ressortissants. La monnaie-matière n'est pas nominative. Son emploi repose sur la transmissibilité. Sa durée de validité est d'un trimestre. En cas de non-utilisation en temps voulu, le porteur de monnaie-matière renvoie celle-ci à son Comité ou au Service public dont il dépend. Le renouvellement peut en être demandé à la Section, avec justifications à l'appui.

L'usage de la monnaie-matière est particulièrement facilité par le fait qu'on peut échanger des titres contre des espèces de valeur plus faible.

Le circuit de la monnaie-matière est théoriquement un circuit fermé. La Section remet la monnaie-matière à un Comité qui la distribue à ses ressortissants. Ceux-ci l'utilisent pour leurs commandes. A la fin du trimestre les détenteurs de monnaie-matière la remettent à leur Comité, lequel la renvoie à la Section. (En fait, il est indéniable que d'autres circuits accessoires non prévus par le Répartiteur se greffent sur le circuit normal.)

Les porteurs de contingent tiennent une comptabilité de la monnaie-matière soit sur un « Livre de Contingent » (intégral ou final), soit sur un « Livre de Caisse de la Monnaie-matière » (correspondant aux contingents de transformation).

La monnaie-matière est représentée par une série de 10 billets correspondant à 10 valeurs en poids : 0 t. 001, 0 t. 005, 0 t. 010, etc., jusqu'à 50 t. ; et par une série de coupures de 1 kg, 5 kgs, 10 kgs, 50 kgs. Elles permettent de faire l'appoint jusqu'à concurrence de 500 kgs. Les billets et coupures sont de 3 couleurs différentes, selon la catégorie des produits qu'ils représentent : bleus pour l'acier ordinaire, verts pour l'acier spécial, roses pour les produits moulés, bruts de fonte et d'acier.

La monnaie-matière porte l'indication de la quantité et de la qualité des produits. Des perforations marquent la date limite de validité, etc. Si le billet est émis par l'annexe de la Section en zone non occupée, un tampon en porte mention. L'indication de spécialisation (Fer blanc, Car, Inox, etc.) oblige à n'utiliser le titre que pour des produits bien déterminés. Le change est libre, mais,

précisément, entre des billets de même couleur et de même spécialisation (1).

Les tickets de produits pétroliers sont utilisés pour l'approvisionnement normal du petit consommateur. Ils sont distribués, soit par la Section et les Comités correspondants, soit par les Services départementaux. Anonymes comme la monnaie-matière, ils se différencient d'elle par leur incessibilité. Chaque ticket porte un numéro et l'indication du délai de validité qui est de un mois en principe.

Les bons-matière de bois doivent accompagner tout achat de bois. Ils sont émis par la Section et distribués par les organismes sous-répartiteurs. Le bon-matière est au porteur et il est transmissible, au même titre que la monnaie-matière. Sa validité s'étend sur trois mois et peut être renouvelée.

La Section du Bois, par l'intermédiaire de ses agents en Province, peut faire effectuer l'échange des bons-matière contre des coupures de bons de valeur inférieure. Ces agents annulent les bons et les renvoient à la Section.

Ici encore, le circuit est complet : les Comités reçoivent les bons de la Section. Ils « font de la monnaie » auprès des agents de cette dernière et distribuent bons et coupures à leurs ressortissants qui les remettent aux fournisseurs à l'appui des commandes. A partir de ce moment les titres sont annulés par indication de la date de livraison. Ils sont dirigés sur les Groupements Interprofessionnels Forestiers, lesquels accordent les autorisations de réapprovisionnement aux fournisseurs, et renvoient à la Section les titres annulés.

Les négociants doivent tenir une comptabilité matière de leurs stocks et de leurs mouvements de stocks et un registre des entrées et sorties de bons-matière et de coupures.

Au point de vue matériel, le bon est analogue à la monnaie-matière. Le format est le même. Le bon représente un nombre déterminé d'unités (m^3 , tonne ou pièce), l'unité employée restant à spécifier. Il existe 8 valeurs de bons : 2, 5, 10, 20, 50, 100, 500 et 1.000. Des perforations indiquent la date-limite de la validité, le nom de l'attributaire, la catégorie de matière. Le bon porte en plus un numéro d'origine.

Il y a ainsi grande ressemblance entre le bon-matière du bois et la monnaie-matière des fers, fontes et aciers.

Les exemples variés qui précèdent décèlent d'une façon suffisante l'origine empirique des titres de Répartition. Une question se pose aussitôt : quels sont les facteurs qui ont pu conditionner le choix des instruments de Répartition adoptés par chaque Section ?

(1) Cette spécialisation atténue les facilités d'échanges inhérentes à toute monnaie. C'est là, sans doute, une nécessité, mais aussi un inconvénient puisque la monnaie-matière tend par là à rejoindre les titres ordinaires.

Critères d'adoption des différents titres. — La première remarque que l'on est amené à faire est de rapprocher les titres des méthodes de Répartition qu'ils incarnent. Nous avons recueilli déjà à ce sujet des indications éparses qu'on peut tenter de systématiser dans une prudente mesure. Parmi de nombreuses influences, il semble équitable de faire une place particulière aux éléments relatifs à la nature et à la quantité des produits, au nombre des utilisateurs, et aussi, dans certains cas, aux errements adoptés antérieurement au système actuel de Répartition.

a) Si l'origine des produits en permet le renouvellement régulier et que les quantités disponibles ne soient pas trop inférieures aux besoins, il ne sera pas nécessaire d'établir une surveillance très stricte des stocks, de leurs mouvements et de leur utilisation. La Section se contentera donc d'émettre des titres anonymes, transmissibles au besoin, destinés à assurer une distribution aussi équitable que possible entre tous les utilisateurs.

Dans l'hypothèse inverse, le Répartiteur sera obligé de contrôler tout transfert de lieu ou de propriété, et de surveiller de très près l'utilisation des stocks. Il faudra donc émettre des titres pour autoriser le transfert, d'autres pour autoriser l'utilisation, et cela sous forme nominative.

Ainsi la production française, en métaux ferreux permettant un renouvellement des stocks suffisant pour continuer une exploitation des industries sidérurgiques (1), la Section a tout intérêt à faire appel à des titres anonymes et transmissibles. C'est le rôle de la monnaie-matière.

Pour les métaux non ferreux, au contraire, toutes les ressources, à l'exception de l'aluminium, sont d'origine extérieure et les disponibilités en sont très faibles. Le transfert et l'utilisation des métaux sont donc contrôlés par la Section au moyen de licences nominatives.

Il faut tenir compte également de la diversité de certains produits : deux échantillons d'une même espèce de cuir qui ont subi des traitements analogues n'ont pas forcément les mêmes qualités. On laissera donc au consommateur le choix du tanneur chez lequel il peut s'approvisionner. L'hétérogénéité de la matière impose ici l'emploi de chèques-matières, c'est-à-dire de coupons sur lesquels l'utilisateur porte lui-même ses achats (licence d'achat). Le caoutchouc, à l'opposé, est beaucoup plus facile à classer en catégories. Le Répartiteur obligera donc le consommateur à s'approvisionner chez un fournisseur déterminé au moyen de bons de mouvement, qui permettent un contrôle particulièrement aisé.

Le montant des allocations déterminera aussi parfois la forme

(1) Tout n'est là qu'une question de relativité dans la pénurie : un approvisionnement à 50 % des ressources d'avant guerre est considéré comme relativement important.

des titres. Ces titres seront libres lorsqu'ils concerneront des quantités réduites, domiciliés si les quantités sont plus importantes.

b) Le nombre des utilisateurs joue d'une façon identique. S'il est important, on aura intérêt à délivrer des titres portant au départ une valeur inscrite, et nécessitant peu de contrôle. La monnaie-matière des produits ferreux, les coupons de la carte d'acheteur des cordonniers réaliseront ce but.

c) Les Sections se sont, en général, trouvées devant des Organismes déjà en service. Les produits pétroliers, par exemple, étaient soumis depuis le début des hostilités à une répartition opérée par la Direction des Carburants et par les Préfectures. Il existait de même pour les métaux de nombreux organismes semi-officiels (Groupement d'Importation et de Répartition des Métaux et Groupement d'Importation et d'Achat des Ferrailles). Ces divers Organismes continuent de participer à la Répartition et, dans une certaine mesure, on en a tenu compte dans l'établissement des titres et surtout dans les circuits suivis par eux.

Il ne faut donc pas trop compter sur des critères théoriques simples. La multiplicité des situations devant lesquelles se sont trouvés les Répartiteurs explique en partie la nécessité de la gamme variée des titres de Répartition. Mais, il est tout de même évident qu'un sérieux effort de normalisation restait indispensable. Nous allons voir ce qui a été fait dans ce sens.

III. — Normalisation des titres de Répartition

Dès le mois de mars 1941, la Section Centrale de l'O. C. R. P. I., s'est préoccupée de faire naître un peu d'unité en la matière (1). Les recherches et comparaisons entreprises ont abouti, entre autres, à ramener les titres de Répartition à un nombre plus limité de types, à en donner une définition exacte et à imposer aux Sections spécialisées un certain nombre de prescriptions en vue d'en réglementer l'émission et la circulation. Les résultats obtenus portent donc sur deux points essentiels : d'une part, sur la simplification de la forme des titres, et de l'autre, sur l'allégement de leurs circuits.

Simplification des formes. — Le premier but est d'assurer la sécurité des émissions. Dès que seront épuisés les stocks de titres et de papier possédés par les Sections, celles-ci utiliseront obligatoirement un papier spécial qui portera un filigrane unique pour l'ensemble de l'O. C. R. P. I. La Section du Papier sera, après contact avec les autres Sections, chargée de prendre toutes mesures nécessaires en vue de sa fabrication et de sa répartition.

(1) Une « Commission d'Etude des Méthodes et des Titres de Répartition » a été spécialement chargée de ce travail.

Chaque Section assurera l'impression des titres en faisant appel à des imprimeries spécialement habilitées à cet effet.

Le contrôle sera donc doublement facilité.

Le deuxième but est de faire figurer sur les titres des mentions obligatoires relatives : 1^o aux sanctions encourues pour toute falsification, ou par toute fabrication ou mise en circulation ou utilisation illicites ; 2^o au délai de validité (de commande, de livraison ou de consommation).

Enfin, le troisième but est de mettre au point la définition et la dénomination des différents titres de Répartition retenus. Dès maintenant, il est possible de donner à ce sujet quelques indications : les principaux titres de Répartition pourront être groupés sous les définitions suivantes :

Titre de transfert : Titre relatif à une autorisation ou à une prescription d'achat ou de vente, à l'exclusion de la mise en œuvre*.

Titre d'utilisation : Titre relatif à une autorisation ou à une prescription de mise en œuvre à l'exclusion de l'achat ou de la vente*.

Titre domicilié : Titre sur lequel est précisé le nom du fournisseur*.

Titre spécialisé : Titre sur lequel est précisé, soit le Groupement auquel doit appartenir le fournisseur, soit le groupe d'objets dont l'achat est autorisé*.

Ces titres s'inscriront à leur tour dans les principales dénominations formelles que voici :

Carte-matière : Titre nominatif donnant droit à plusieurs allocations successives*.

Coupon : Partie détachable de la carte-matière donnant droit à une allocation*.

Bon-matière : Titre dont le montant est fixé pour une quantité quelconque en vue de couvrir tout ou partie de l'allocation pour laquelle il est émis*.

Ticket-matière : Titre dont le montant fixé *a priori*, appartient à une série de valeurs indépendantes des allocations*.

Chèque-matière : Bon-matière tiré par le titulaire d'un compte courant*.

Il est évident que cette restriction ainsi apportée au vocabulaire technique des Sections, et la clarté plus grande qui doit résulter de définitions précises, faciliteront la tâche des professionnels assujettis à la Répartition et permettront, en même temps, aux organismes de coordination et de gouvernement de poursuivre avec plus de sûreté leur action qui tend à harmoniser et à simplifier les méthodes elles-mêmes.

L'autre question essentielle posée par la normalisation en cours intéresse les mesures propres à faciliter et à accélérer la circulation des titres de Répartition.

Allégement des circuits. — La diversité des titres actuellement en service laisse entendre que les « trajets » effectués par certains d'entre eux sont parfois très compliqués. On ne saurait pénétrer ici dans ce dédale, mais il suffit de ne pas oublier que ces titres passent successivement entre les mains des organismes de répartition, de sous-répartition, des bénéficiaires, des fournisseurs (et parfois du Comité dont dépend le fournisseur), etc., et que quelques-uns « remontent » à l'autorité émettrice, pour avoir une idée du périple qu'ils accomplissent. On peut ainsi décomposer le circuit de quelques-uns d'entre eux en plus de dix phases (1). Sans doute des relations directes hâtent-elles souvent les différentes formalités... Il n'en est pas moins vrai qu'un allégement s'impose. Les Sections ont donc reçu des instructions pour étendre, en l'espèce, les pouvoirs des porteurs de contingents sous-répartiteurs ; pour rechercher d'une façon générale, le circuit le plus direct en limitant l'intervention des organismes professionnels de distribution, pour étudier les mesures permettant de concilier la libre remontée des titres transmissibles avec le contrôle par les Comités d'Organisation, de l'activité des entreprises transformatrices des matières réparties, pour enfin, étendre les simplifications envisagées aux circuits des duplicata éventuels de certains titres.

* * *

Après cette poursuite de la Répartition effective jusque dans son achèvement matériel, on pourrait considérer que sur ce plan, aucun problème ne se pose plus et qu'il nous reste à tirer un simple trait. Mais pourtant, une inconnue subsiste encore, au moins en ce qui concerne toute une catégorie de ces Droits reconnus aux bénéficiaires de la Répartition, et qui ont fait l'objet d'allocations concrétisées par des titres individuels. On ne saurait, en effet, se désintéresser de la façon dont les produits finis de consommation générale et qui font l'objet du Rationnement, pourront être, en fait, délivrés contre remise des titres qui les représentent. Corollaire de la Répartition, la Distribution des produits sollicite ainsi notre attention. On y verra en même temps l'occasion d'évoquer cet aspect particulier de la Répartition que constitue le Rationnement, car ces deux notions, Rationnement et Distribution, forment en pratique un couple inséparable dont les termes s'éclairent réciproquement.

(1) Licence d'achat de demi-produits non ferreux ; autorisations de consommation de corps gras, etc.

CHAPITRE III

RATIONNEMENT ET DISTRIBUTION

RATIONNEMENT et Distribution sont intimement liés. Nous verrons pourquoi le problème de la distribution des produits industriels se pose surtout dans le cadre du Rationnement.

Pour aller plus avant dans ce domaine, des définitions initiales sont indispensables, qui nous permettront d'envisager ensuite les modalités pratiques du Rationnement et quelle peut être l'influence de celui-ci sur la Distribution.

I. — Définitions

Qu'est-ce que le Rationnement ? — *C'est la répartition aux individus considérés en tant que particuliers*.*

Jusqu'ici, en effet, nous avons surtout envisagé le cas des utilisateurs définis de produits industriels, représentés le plus souvent par des porteurs de contingents, ou bien celui des bénéficiaires spéciaux de la Répartition, Administrations et collectivités publiques et certaines entreprises isolées.

Il est au contraire des produits qui intéressent toutes sortes de « consommateurs finaux », c'est-à-dire l'ensemble du public. Ceux-ci ne poursuivent plus un but industriel ou commercial, mais une simple utilisation personnelle. On comprend dès lors que la généralisation de la demande entraîne des règles particulières de Répartition. C'est l'origine du Rationnement, à travers lequel tous les Français prennent conscience des nécessités amères de la Répartition. Le caractère national du Rationnement est tel que sa réglementation est assurée, en général, non plus directement par les Sections, mais par le Secrétariat d'État à la Production Industrielle, par voie de lois et d'arrêtés d'application (1).

Le premier aspect du Rationnement est donc constitué par son universalité. Le second, par son objet qui, en dehors des produits

(1) Ex. : Loi du 27/6/42 fixant le régime de la vente des articles textiles à usage vestimentaire et domestique, et arrêté d'application. Loi du 3/1/41 relative au ravitaillement de la population en chaussure et arrêté d'application. (J. O. du 5/1/41.)

énergétiques (charbon, gaz, électricité, etc.) n'intéresse que des produits finis : la matière première, les demi-produits seront répartis ; le produit fini, les articles manufacturés seront rationnés. Il est clair pourtant que, à l'opposé de la Répartition, le Rationnement ne porte que sur un nombre limité d'objets, lorsqu'il n'y a vraiment pas moyen de faire autrement. C'est-à-dire lorsque le produit représente pour les consommateurs une utilité vitale, et que ses possibilités d'extraction ou de fabrication ne permettent pas d'assurer un approvisionnement normal de tous les demandeurs.

Le Rationnement lui aussi est par conséquent progressif. Il n'a touché tout d'abord que deux ou trois séries d'articles (Textile, Cuir, Pneus...). Mais les circonstances risquent de plus en plus de l'étendre : c'est ainsi, par exemple, que depuis le moi d'octobre 1942, les cahiers d'écoliers sont rationnés, et que la même question semble appelée à se poser à l'égard de certains articles ménagers.

Qu'est-ce que la Distribution ? — *C'est l'ensemble des opérations commerciales ayant pour but de mettre matériellement des produits répartis à la disposition des utilisateurs**. La Distribution est, en quelque sorte, à la Répartition ce qu'en matière budgétaire le paiement est à l'ordonnancement.

La Distribution a donc surtout pour tâche d'opérer une ventilation territoriale des produits, afin de les mettre en temps voulu, à un endroit donné et en quantités suffisantes, à la disposition des demandeurs.

Il est évident que le facteur Distribution n'a pas attendu le Rationnement pour solliciter l'attention des Répartiteurs. Il joue aussi bien à l'égard des matières premières réparties, mais s'il n'entraîne pas, dans ce domaine, de difficultés réelles, c'est que les transformateurs savent où trouver leur matière première. Ils font appel à leurs fournisseurs habituels, ou bien à ceux qui leur ont été désignés par les Sections, soit sur les titres mêmes de Répartition (titres domiciliés) soit encore dans des cas exceptionnels, lorsque le détenteur du titre ne parvient pas à trouver librement la marchandise correspondante.

Tout risque, au contraire, de changer, lorsque les activités commerciales sont seules en jeu, et que l'on a affaire à des besoins généraux et dont la manifestation sera souvent imprévisible, c'est-à-dire dans le cas du Rationnement. On examinera plus loin comment se présente cette incidence sur la Distribution. Pour le moment, les aspects intrinsèques du Rationnement appellent quelques explications.

II. — Modalités pratiques du Rationnement

On peut à la rigueur séparer les besoins auxquels correspond le Rationnement, en deux catégories : d'après leur caractère perma-

nent ou occasionnel. Ce critérium n'a toutefois rien d'absolu. Il permet seulement d'éclairer les faits.

Besoins permanents. — *Nous sommes en présence de besoins permanents lorsque les besoins des consommateurs sont réguliers et constants. Ils seront représentés par des titres de Rationnement, délivrés à date fixe et pour une période déterminée.*

Deux hypothèses peuvent se présenter : l'attribution des titres de Rationnement est automatique et générale, ou bien elle est consécutive à des demandes présentées par certaines fractions de consommateurs.

a) La première hypothèse est illustrée, en particulier, par le Rationnement des textiles. Nous savons que toute personne est titulaire d'une carte individuelle de vêtements et d'articles textiles. Cette carte comprend un certain nombre de points, dont une partie est utilisable, au gré de son détenteur, pendant une période fixée par Décision du Répartiteur. Les points remis au détaillant remontent comme nous l'avons vu ailleurs, jusqu'aux fabricants et rentrent ainsi dans le circuit général de la Répartition. A l'échelon Rationnement il n'y a pas à proprement parler de modalités particulières, puisque les conditions d'octroi des différentes cartes de textiles et d'utilisation des points sont identiques pour tous.

Le ravitaillement général de la population « en produits détersifs fabriqués à partir d'acides gras ou résiniques » (savons) constitue un deuxième exemple. Les mairies remettent périodiquement à toute la population des feuilles de tickets portant l'indication du ou des mois pendant lesquels ils doivent être normalement utilisés. Comme la carte de textiles, ils correspondent aux différentes catégories de consommateurs et permettent un libre approvisionnement chez les commerçants.

Le principe de la carte de charbon pour les foyers domestiques repose sur des bases identiques.

Bref, les choses se présentent de la même façon que pour les cartes d'alimentation connues de chacun. Là encore, il n'y a pas de difficulté.

b) Dans la plupart des autres cas de besoins permanents, on a affaire seulement à des catégories déterminées de consommateurs et non plus à l'ensemble de la population.

Il en est ainsi, en particulier, pour le rationnement du pétrole, du carbure de calcium pour l'éclairage, des bougies et de l'alcool à brûler destinés aux usages domestiques. Le contingent global mis chaque mois par la Section du Pétrole à la disposition de chaque département est fractionné entre les mairies, lesquelles effectuent la répartition aux consommateurs qui, remplissant certaines conditions strictement délimitées (absence d'électricité, de gaz, de charbon, etc.) ont présenté des demandes justifiant de leurs besoins. Ceux-ci récapitulés et centralisés par le Service départemental,

ont préalablement permis la fixation des attributions faites à chaque commune. Les consommateurs viennent donc retirer leurs tickets à la mairie et émargent sur la liste qui porte leur nom, la qualité et la quantité du produit qui leur est attribué.

On peut assimiler à ces exemples les modalités de la répartition des produits détersifs destinés à des besoins particuliers de certaines catégories de professionnels. Les personnes qui, en raison de leur métier, sont astreintes à des nettoyages plus fréquents ou plus intenses bénéficient d'attributions supplémentaires correspondant à quatre catégories hiérarchisées. Les demandes de tickets sont adressées tous les deux mois au Maire de la commune dans laquelle se trouve l'établissement où le professionnel exerce son activité. Les demandes sont établies par établissement, ou individuellement pour les travailleurs indépendants, les médecins, chirurgiens, pharmaciens, dentistes, vétérinaires, etc. Les demandes des étudiants en médecine, en chirurgie dentaire, sont établies globalement par leur Établissement universitaire. Des dispositions particulières sont prévues pour certaines catégories de personnes non professionnelles (accouchées, malades, militaires français permissionnaires, etc.).

En somme, pour les deux séries de cas que nous venons d'envisager, la procédure reste simple : elle se complique lorsqu'il s'agit des besoins occasionnels.

Besoins occasionnels. — *Peuvent être considérés comme besoins occasionnels de l'ensemble des consommateurs les besoins non reconnus d'une façon permanente. Ils sont représentés par des titres de Rationnement délivrés un à un, à date variable et pour une période généralement trimestrielle.*

Il s'agit précisément en l'espèce des besoins en articles rationnés pour lesquels une distribution régulière ne saurait intervenir (1). Leur satisfaction sera donc suspendue à la présentation de demandes justifiées pour chaque cas et pour chaque objet.

1^o Rentre au premier chef dans cette rubrique le rationnement en chaussures (2). Comme tout le monde, à l'heure actuelle, le sait par la force des choses, la personne désirant une paire de chaussures remplit une « fiche de demande » où doivent figurer un certain nombre de renseignements d'identité, l'indication de la catégorie, du genre et de la pointure de l'article sollicité, et les dates éventuelles de dépôt des précédentes demandes non satisfaites. Cette fiche est déposée à la mairie du lieu de résidence de l'intéressé. Là, elle est classée avec les autres d'après son degré d'urgence et la catégorie de chaussures visée. Une « Commission d'attribution » se réunit tous les mois aux chefs-lieux de canton de chaque arrondissement, ou bien

(1) 1^o A cause de l'insuffisance de la fabrication ; et 2^o à cause de l'existence de stocks chez de nombreux particuliers, qui rendraient en partie inopportune — si elle était possible — une émission généralisée de titres de rationnement.

(2) Une réglementation spéciale est en cours pour les chaussures d'enfants.

au siège des « Bureaux de délivrance » institués dans les autres communes de plus de 2.000 habitants. Les demandes sont à nouveau examinées d'après leur urgence, et les bons attribués dans la limite du contingent mensuel accordé.

Le contingent de chaque commune est obtenu de la façon suivante :

Tous les deux mois, afin de fixer les contingents de coupons à émettre par catégories, une réunion a lieu entre le Répartiteur du Cuir et les représentants des fabricants de chaussures, les Autorités allemandes et les représentants de la Direction du Commerce intérieur chargée du rationnement en chaussures et articles textiles.

Un état de Répartition est établi qui groupe tous les départements. A chacun de ceux-ci un contingent est affecté. On tient compte pour l'obtenir du chiffre de la population et d'un certain coefficient reposant sur le climat, la nature du sol, les habitudes locales, etc. Chaque préfecture effectue un travail analogue, pour déterminer le contingent, le plus souvent mensuel, de chaque commune.

Le Répartiteur et chaque préfecture conservent une masse de manœuvre représentant 5 % du montant de l'émission, afin de pouvoir répondre à certains cas fortuits et aux demandes des Administrations publiques dont les besoins n'ont pas fait l'objet d'un programme.

Enfin, pour répondre à un nombre restrictivement délimité de « besoins professionnels », des contingents peuvent être accordés aux Comités intéressés. Ces contingents couvrent, par exemple, les besoins particuliers en espadrilles des couvreurs, gâteaux boulangers, débardeurs, etc. Mais là on peut en partie considérer qu'on a affaire à un besoin devenu permanent et reconnu comme tel, puisqu'un contingent, le plus souvent régulier, y fait face ;

2° Les bons d'achat de textiles répondent également à des besoins occasionnels : tout consommateur justifiant posséder moins qu'une quantité minima d'articles textiles déterminée a droit dans les limites des contingents globaux de points ouverts par le Secrétaire d'État à la Production Industrielle, à la délivrance de bons d'achat destinés à compléter son trousseau. Des bons d'achat peuvent être en outre délivrés dans tous les cas où les besoins des consommateurs sont justifiés par des circonstances exceptionnelles et ne peuvent être couverts par la carte individuelle.

La distribution des bons d'achat est assurée sous le contrôle des Préfets, par les soins des Maires ou des Autorités spécialement habilitées à cet effet. Les demandes d'attribution formulées par les consommateurs comportent des renseignements d'identité, une désignation précise en nature, quantité, des articles visés ; une déclaration certifiée exacte des quantités et des articles dont le demandeur est possesseur, et l'engagement de supporter, pour le contrôle de la sincérité de cette déclaration, les investigations et

enquêtes utiles effectuées même à domicile par les personnes désignées par l'autorité préfectorale ou municipale.

La procédure de délivrance des bons d'achat de textile est analogue à celle qui s'applique au rationnement des chaussures.

Un barème général fixé pour chaque article textile indique sa valeur en points ; il doit donc être fait mention sur le bon du numéro du barème de l'article délivré et de son équivalence exacte. Certains articles figurent au barème général, sous plusieurs catégories : le bon établi portera obligatoirement sur l'article de la première catégorie qui constitue le minimum de points. Sauf dans les cas d'échange (récupération de vêtements usagés), le consommateur conserve la possibilité d'acheter avec son bon un article d'une catégorie différente, à condition de compléter cette différence par un complément de points extraits de sa carte individuelle.

Des règles particulières sont appliquées pour couvrir les besoins industriels, ceux des Administrations, services et collectivités publiques, et en faveur de cas spéciaux (mariages, deuils, accouchements, etc.) ;

3^e Le rationnement des pneumatiques (1) constitue, dans cet ordre d'idées, un troisième et dernier exemple. La reconnaissance des droits n'intervient qu'en faveur d'une partie de la population, et à la suite de la manifestation individualisée des besoins.

Une carte de pneumatiques est affectée à chaque véhicule bénéficiant d'une autorisation de circuler et recevant une attribution mensuelle de carburant ou d'huile, tels que motocyclettes, voitures de tourisme, autobus, camions, tracteurs agricoles montés sur pneus. La demande de carte de pneus, distincte pour chaque véhicule, est adressée par le propriétaire à la Préfecture du département où le véhicule reçoit son attribution de carburant ou d'huile. Le demandeur doit, entre autres, déclarer le nombre de pneus montés sur le véhicule considéré, avec leurs caractéristiques et le nombre détenu de pneus neufs ou d'occasion non montés.

Cette carte de pneumatiques comprend deux volets destinés aux demandes d'autorisations d'achat. L'autorisation d'achat doit mentionner l'article demandé et être accompagnée d'une déclaration certifiée par un vendeur agréé, précisant le motif du remplacement nécessaire (usure, accident, etc.). La demande ne peut être agréée qu'après utilisation par le propriétaire de tous les pneumatiques utilisables à cette fin qu'il posséderait en stock. Toutefois, le montage des pneumatiques ainsi détenus ne pourra être effectué qu'après autorisation du Service préfectoral, donnée par simple vérification des renseignements portés sur la carte de pneumatiques.

La vente des pneus aux détenteurs de cette autorisation est également soumise à une réglementation stricte, ainsi que les modalités de réparation, de rechapage et de prêt.

(1) Cf. D. K-15 du 4/3/42 (*J. O.* du 21/3/42).

Pour les bicyclettes et vélomoteurs, tout remplacement de pneus est soumis à l'octroi d'une autorisation d'achat délivrée par les mairies, d'une façon aussi restrictive.

Avec cette question de la réglementation des pneumatiques, nous nous sommes éloignés du Rationnement proprement dit pour rejoindre la Répartition. Rappelons, en effet, que c'est cette dernière qui est chargée de satisfaire tous les besoins industriels. Or, la plupart des pneus sont affectés indirectement à des usages industriels. Cette remarque s'applique aussi aux différents « besoins professionnels » que nous avons rencontrés au cours de notre examen. La distinction est en fait souvent subtile et l'on glisse insensiblement d'une notion à l'autre. Pour fixer les idées, il est bon de ne pas dissocier le rationnement des produits industriels du rationnement alimentaire dont chacun connaît les grandes lignes : on en comprend aussitôt la portée et les limites.

Malgré leur caractère restrictif, les attributions de produits rationnés représentent un volume de marchandises très important et surtout très fragmenté. C'est pourquoi le problème de la Distribution en découle directement.

III. — Incidence du Rationnement sur la Distribution

Nous l'avons déjà souligné : le Rationnement met en jeu une multitude d'entreprises commerciales qui vont avoir à répondre à des demandes de marchandises parfois fort inégales d'un lieu à l'autre et fort peu constantes. Il arrivera, en outre, que la masse restreinte des produits disponibles sera incompatible avec le nombre étendu des négociants. Ces deux facteurs essentiels risqueront donc d'engendrer un certain décalage entre la Répartition et la Distribution, en ce sens qu'aux droits-matière délivrés à un moment donné, en un lieu donné, la marchandise ne correspondra pas toujours. Il n'y aura plus synchronisme de fait entre la demande et l'offre. La correspondance pratique entre l'offre et la demande, celle-ci déterminée par le Rationnement, constitue précisément toute la difficulté de la Distribution.

En somme, le problème se présente sous les deux aspects suivants : Ou bien les choses s'arrangent naturellement et un équilibre s'établit, soit que l'offre égale la demande, soit que d'abord la demande précède l'offre mais finisse par être satisfaite ; ou bien une intervention apparaît nécessaire afin de modifier les courants spontanés : l'offre sera ajustée à la demande.

Équilibre automatique Rationnement-Distribution. — *Il y aura équilibre automatique entre le Rationnement et la Distribution toutes les fois où les titres émis pourront être honorés sans qu'aucune influence artificielle soit exercée sur l'affectation ou le volume de la marchandise.*

a) Un *équilibre immédiat* se réalisera lorsque le commerçant possède un stock suffisant de produits lui permettant d'honorer les titres qui lui sont présentés. C'est ce qui se passe si le commerçant n'a pas épuisé les stocks qu'il avait pu constituer avant la réglementation, ou s'il possède un stock de démarrage, ou encore si son approvisionnement est effectué en fonction de quantités constantes de titres précédemment honorés : le commerçant peut, dans ce dernier cas, tabler sur le volant de disponibilité à condition que le volume de la demande continue d'être également constant ;

b) Un *équilibre différé* s'obtiendra lorsque le commerçant ne possède pas de disponibilités immédiates de marchandises, mais enregistre la demande et la satisfait au bout d'un certain temps. C'est-à-dire que le nombre d'inscriptions de commandes ou de titres représentant les droits-matière qui pourront lui être remis par anticipation, lui permettront d'obtenir les quantités de produits correspondantes.

Cet équilibre automatique et empirique a, jusqu'ici, constitué la règle de l'approvisionnement des commerçants détaillants, aussi bien pour le charbon, les textiles, les chaussures, etc. Mais avec la pénurie croissante, une direction effective de la distribution tend à s'imposer de plus en plus.

Distribution dirigée. — *Une direction autoritaire de la Distribution sera nécessaire lorsqu'une partie importante des consommateurs ne réussiront pas à échanger leurs titres contre les produits qu'ils représentent.*

La question se pose, en particulier, pour la distribution des chaussures ; les stocks inégaux et le caractère saisonnier et variable de la demande empêchent certains magasins de pouvoir recueillir les bons d'achat qui leur sont présentés, et de se réapprovisionner auprès des fournisseurs. Il y a donc intérêt à cristalliser la demande sur des détaillants spécialisés. La Distribution appelle donc une canalisation et une spécialisation des détaillants distributeurs. C'est à la fois un problème de régularisation du courant commercial et de concentration d'entreprises qui a fait l'objet d'un examen approfondi de la part des organismes compétents en liaison avec le Répartiteur du Cuir (1).

A l'échelon Approvisionnement des négociants, des difficultés analogues surviennent : le Répartiteur se trouve souvent conduit à assigner aux détaillants les fabricants auxquels ils pourront passer commande.

Pour le textile, les choses sont encore plus complexes puisqu'on est en présence d'une multitude d'articles. Il semble pourtant que

(1) Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle, Comité du Cuir (branche Chaussure) et Comité d'Organisation du Commerce de la Chaussure.

là aussi le Répartiteur soit obligé d'intervenir en influant sur la distribution actuelle.

En présence d'un produit défini et intéressant des utilisateurs spécialisés, la solution est simple : le Répartiteur fait habiliter un nombre réduit de distributeurs (c'est le cas, par exemple, pour la répartition de la paraffine). Mais cette solution ne saurait bien entendu s'appliquer brutalement au Rationnement, à cause du volume et de l'éparpillement de la demande. La Distribution soulève donc de réelles difficultés pratiques que les organismes intéressés sont obligés, chaque jour, davantage, de s'attacher à résoudre.

*
* *

Nous sommes maintenant arrivés au point où s'arrête le cycle de la Répartition effective. L'exécution de la Répartition implique sans doute le contrôle auquel celle-ci est soumise, mais ce contrôle est global ; il intéresse toute la Répartition, non plus seulement effective mais générale. L'examen des modalités de ce contrôle va donc nous ramener sur le plan d'ensemble où s'exprime et s'évalue tout le système.

CHAPITRE IV

CONTROLE DE LA RÉPARTITION

DÉCLARER que la portée de la Répartition se mesure à son rendement, c'est-à-dire au degré d'application des règles diverses imposées par les Répartiteurs est un lieu commun. Personne n'ignore que toute entrave apportée à la libre initiative individuelle — mue par la recherche du plus grand profit — est une incitation à tourner la loi. C'est précisément le cas pour la Répartition qui se manifeste surtout par des restrictions souvent gênantes pour les assujettis. Des armes ont donc été forgées et peu à peu perfectionnées (1) en vue d'en assurer le respect. Elles permettent la constatation puis la répression des infractions qui feront, chacune l'objet d'un examen détaillé.

I. — Constatation des infractions

La constatation des infractions doit pouvoir porter sur l'ensemble de la Répartition, aussi bien sur la stricte observation des Décisions générales relatives aux blocages, interdictions et prescriptions d'emploi, récupération, etc., que sur l'application des décisions individuelles de Répartition effective et sur l'usage correct des différents titres de transfert ou d'utilisation des produits. Cela implique l'existence d'un système complet de contrôle, étayé par des pouvoirs particuliers. Ces deux points vont être analysés successivement et complétés par quelques indications sur la pratique du contrôle.

Les Contrôleurs. — a) *Qui peut contrôler ?* Sont habilités pour procéder à la recherche et à la constatation de toutes infractions commises en matière de Répartition, de Récupération et de Rationnement de tous produits industriels :

— répartition : pour chacune des Sections de l'O. C. R. P. I., les Répartiteurs et leurs agents de contrôle.

(1) Loi du 10/9/40, art. 8, loi du 23/1/41 et loi du 9/3/41 ; arrêté du 8/5/41 ; loi du 18/7/41, loi du 18/8/41, relatifs au contrôle de la Répartition et de la Récupération.

—récupération : le Chef du Service de la Récupération et de l'Utilisation des déchets et vieilles matières et ses agents de contrôle.

Dans ces deux cas, les Contrôleurs sont commissionnés par le Secrétaire de la Répartition qui peut étendre leur compétence à la constatation d'autres infractions.

— rationnement : les Répartiteurs et leurs agents de contrôle, lorsque la nature du Rationnement entre dans la compétence des Répartiteurs, et les fonctionnaires commissionnés par les Préfets.

Pour constater toutes les infractions qui précèdent, les agents et fonctionnaires du Secrétariat d'État à la Production Industrielle peuvent être, en outre, commissionnés par le Secrétaire de la Répartition, qui fixe les limites de leur compétence.

Enfin, la recherche et la constatation des infractions commises dans les établissements de l'État relevant des Secrétariats à la Guerre, à la Marine et à l'Aviation, est réservée aux fonctionnaires désignés à cet effet par les Secrétaires d'État intéressés. Les procès-verbaux dressés par ces fonctionnaires doivent être transmis par le Secrétaire d'État compétent avec ses propositions à son collègue de la Production Industrielle, pour que celui-ci leur donne leur suite normale.

Il est inutile de dire qu'en pratique l'essentiel du contrôle sera dans tous les cas effectué par les agents de contrôle professionnels, dont nous allons évoquer le Statut ;

b) *Statut des agents de contrôle.* — Chaque agent de contrôle ne peut exercer ses fonctions qu'après y avoir été habilité par une carte de commission délivrée par le Secrétaire de la Répartition. Même lorsqu'ils ne sont pas fonctionnaires, ces agents sont astreints à remplir les diverses conditions concernant l'accès aux emplois dans les Administrations publiques (1). Ils doivent prêter serment devant le Tribunal Civil de leur résidence, en s'engageant en particulier, à ne pas révéler ou utiliser, lors de l'exercice de leurs fonctions, les renseignements d'ordre commercial, financier et technique, qu'ils ont pu recueillir sur les entreprises à l'occasion de leurs enquêtes. Toute violation du secret professionnel risque d'être punie (2) d'un emprisonnement de un à six mois et d'une amende de 100 à 500 francs, sans préjudice, naturellement, des sanctions disciplinaires. En dehors des tribunaux, les Contrôleurs ne devront donc communiquer leurs constatations à aucun organisme ni à aucune personne autre que leurs supérieurs hiérarchiques.

La répression de la corruption, ou de la tentative de corruption, active ou passive des fonctionnaires (3) peut être invoquée par tous les Contrôleurs. Ceux-ci peuvent se prévaloir des dispositions punissant les outrages et violences envers les citoyens chargés d'un

(1) Loi du 3 avril 1941 (non appartenance aux Sociétés secrètes) et du 3 octobre 1940 (Statut des Israélites).

(2) Art. 378 du Code Pénal.

(3) Art. 177, 178 et 179 du Code Pénal.

ministère de Service public (1). Si besoin en est, ils peuvent, en outre, recourir, pour permettre l'accomplissement de leurs fonctions, aux agents de la force publique, qui sont tenus de leur prêter main forte — sur présentation de leur carte de commission et justification de leur identité. Les agents de la force publique se borneront à un rôle d'assistance, les agents de contrôle conservant l'initiative et la responsabilité de l'exécution de leurs opérations.

Les procès-verbaux dressés par les contrôleurs font foi, jusqu'à preuve contraire, et sont dispensés des formalités et des droits de timbre et d'enregistrement.

Les agents de contrôle sont recrutés et rémunérés par les Répartiteurs.

Ils sont, à l'heure actuelle, environ 500, rattachés dans chaque zone au siège des Sections. Certains produits particulièrement répandus nécessitent un contrôle plus poussé que d'autres, ce qui explique qu'à elles seules, les Sections du Textile et du Bois utilisent chacune plus de 100 Contrôleurs, dont pour le textile un certain nombre spécialisés par branches d'industries, cependant que, pour chaque autre Section, moins d'une trentaine d'agents suffiront au contrôle des produits chimiques, du cuir, des corps gras, etc. (2).

Pouvoirs des contrôleurs. — Ces pouvoirs sont énumérés par la loi du 9 mars 1941. On ne peut qu'en reprendre les propres termes.

a) *Libre accès aux locaux professionnels* : sur justification de leur qualité, au moyen de la commission délivrée par l'autorité compétente, les contrôleurs ont entrée dans tous les ateliers, magasins, dépôts ou autres locaux professionnels des établissements qui produisent, transforment ou détiennent, jusqu'à leur consommation, les produits qu'ils sont chargés de contrôler.

« Ils ont accès sur tous les chantiers de construction ou de répartition qui mettent en œuvre ces produits et dans tous les magasins et dépôts annexes, même si ces chantiers, magasins ou dépôts sont établis sur le terrain d'autrui. Ils peuvent pénétrer librement dans les cours, jardins, remises et autres locaux extérieurs aux pièces/d'habitation proprement dites. »

b) *Examen de tous documents professionnels* : « Les Contrôleurs peuvent procéder sur place à tous les examens de documents et demander toute l'aide et toutes les explications qui leur paraissent nécessaires pour l'exécution de leur mission. Ils peuvent en particulier se faire communiquer toutes précisions relatives au chiffre d'affaires et interroger les préposés de l'entreprise visitée. »

c) *Accès exceptionnel aux locaux d'habitation* : « A titre exceptionnel, les Contrôleurs peuvent pénétrer dans les pièces d'habitation, mais ces visites doivent être au préalable autorisées par une

(1) Art. 122 et suiv. du Code Pénal.

(2) Il faut ajouter à ces chiffres les représentants techniques et agents des Directions ministérielles qui effectuent des contrôles occasionnels.

ordonnance du Président du Tribunal Civil de l'arrondissement. En cas de refus, l'ordonnance est obligatoirement motivée. »

L'application de cette disposition se produira surtout lorsque les Contrôleurs auront été informés de l'existence de stocks clandestins.

Le refus du libre accès aux locaux professionnels ou d'habitation ; le refus de communication ou la dissimulation des documents, le refus d'aide et d'explications, ainsi que les fausses explications, tombent sous le coup des sanctions générales de la répartition. Ces refus sont constatés par procès-verbal dressé immédiatement.

d) *Mention au Registre coté* (1) : Les Contrôleurs mentionnent, dans l'ordre chronologique, leurs visites et mises en demeure et, s'ils le jugent utile, leurs observations sur un registre coté qui doit être ouvert par tout établissement soumis à leurs investigations et tenu constamment à leur disposition. Ce registre est exigible dans tout établissement où les Contrôleurs peuvent avoir à pénétrer (usines, ateliers ou services administratifs). Toutes les pages du registre de chaque établissement sont paraphées par le Contrôleur qui effectue la première visite de contrôle.

L'inexistence du registre de contrôle peut être punie des peines de simple Police (2) et elle constitue une circonstance aggravante en cas d'infraction à la réglementation de la Répartition proprement dite.

e) *Rectification et constatation des dissimulations* : « Si le contrôle fait apparaître, pour certains produits, des quantités inférieures ou supérieures à celles inscrites en comptabilité, les Contrôleurs font opérer la rectification séance tenante. »

« Si les quantités constatées sont, compte tenu des mouvements régulièrement effectués, supérieures aux quantités déclarées à l'autorité compétente, constatation en est faite immédiatement par un procès-verbal qui constitue le propriétaire ou le détenteur gardien des quantités dissimulées. »

Celui-ci est invité à signer le procès-verbal dont un exemplaire lui est remis. En cas de refus de signer, constatation en sera faite par le Contrôleur et mention portée au registre coté.

« Le détenteur ou le propriétaire qui aura disposé d'une manière quelconque et sans autorisation des produits à lui remis en garde, sera puni des peines prévues par l'article 406 du Code Pénal. »

Ces dispositions ne sont pas applicables aux objets d'usage personnel.

Dans cette hypothèse de dissimulation de produits, le contrôleur est donc tenu de dresser procès-verbal séance tenante, sans avoir le temps d'en référer au Répartiteur. Toutefois, le procès-verbal

(1) Arrêté du 8/5/41, art. 2 (*J. O.* 15/5/41).

(2) Art. 471-474 du Code Pénal (amende de 1 à 5 francs, trois jours de prison en cas de récidive).

ne sera dressé que s'il y a effectivement dissimulation et le Contrôleur tiendra compte des éléments d'appréciation de fait.

La dissimulation de stocks entraînant constitution de gardien, expose son auteur aux sanctions sévères qui s'appliquent au cas d'abus de confiance (1).

f) *Blocage des produits transportés en fraude* : « Les produits industriels déplacés ou transportés en fraude peuvent être bloqués en cours de transport par le Contrôleur. »

Si, au moment où la fraude va être constatée, ces produits sont introduits dans une habitation pour être soustraits à l'action du contrôleur, celui-ci peut les suivre sans être tenu d'observer les formalités relatives à l'accès dans les locaux d'habitation.

Les produits ainsi frauduleusement transportés ou introduits dans une habitation font l'objet d'un procès-verbal dressé sur place, qui constitue immédiatement un gardien de ces produits. Le gardien, qui d'une manière quelconque et sans autorisation, aura disposé des produits qui lui auront été confiés, sera puni des peines prévues à l'article 408 du Code Pénal.

En dehors des cas particuliers envisagés parmi les précédents, les Contrôleurs, qui relèvent une infraction, peuvent, soit dresser procès-verbal immédiatement, inviter l'intéressé à le signer, lui en remettre un exemplaire après avoir éventuellement constaté son refus de signer et faire mention du tout au registre coté, soit aviser simplement l'intéressé de leur intention de dresser procès-verbal et en faire également mention au registre coté en indiquant succinctement les constatations faites.

Dans cette dernière hypothèse, le procès-verbal est notifié à l'intéressé par lettre recommandée avec accusé de réception dans le délai d'un mois, à dater du jour du contrôle.

L'intéressé jouit d'un délai de huitaine à compter de la remise du procès-verbal pour envoyer ses explications par lettre également recommandée.

Pratique du contrôle. — Le contrôle se présente sous deux formes :

a) *Un contrôle méthodique* permet aux Sections de s'assurer du bon fonctionnement de la Répartition soit dans une branche entière d'industrie, soit pour un produit déterminé, soit dans un cas limité, mais s'appliquant à toute une catégorie d'entreprises. Cette modalité de contrôle fait l'objet d'un plan préalable établi par le service compétent des Sections, que les Contrôleurs doivent suivre scrupuleusement.

La Section du Cuir a ainsi effectué, en 1941, un contrôle méthodique des références de toutes les tanneries, et en 1942 de celles de toutes les fabriques de chaussures. D'autres contrôles portent pério-

(1) Emprisonnement de deux mois à deux ans et amende de 12.000 à 120.000 francs.

diquement sur l'exactitude des précédentes déclarations mensuelles faites dans les questionnaires d'activité. Ce qui est vrai pour le cuir l'est également pour les autres produits. Dans certains cas (textile) on est conduit à faire appel pour exercer ces contrôles méthodiques, aux contrôleurs spécialisés par branche (laine, lin, coton, fibres artificielles, etc.). Pour la chimie, il semble qu'on se soit attaché à suivre surtout l'application de toutes les réglementations édictées dans le cadre de chaque produit individualisé.

Quoi qu'il en soit, le but de ces contrôles méthodiques est simple : il consiste le plus souvent, sous une forme ou sous une autre, à vérifier l'exactitude des indications fournies aux Sections par leurs ressortissants eux-mêmes (stocks, activité, etc.).

Ajoutons que certaines Sections (Fontes, Fers et Aciers, Non ferreux, Corps gras), ne recourent pas aux contrôles méthodiques et pratiquent un contrôle inopiné, lequel précédé de certains recoupements suffit à assurer leur police.

b) *Un contrôle inopiné* permet aux Répartiteurs de « prendre sur le fait » certains contrevenants à la Répartition. Ce contrôle est effectué sous forme de visites aussi imprévues que possible chez les industriels ou commerçants soupçonnés de commettre des irrégularités. Toutes les fois d'ailleurs où ces visites permettent de déceler une fraude laissant supposer tout un ensemble d'infractions, il appartient naturellement aux Contrôleurs de suivre le fil conducteur saisi à cette occasion et de procéder aussitôt à la visite de toutes les autres entreprises dont l'activité paraîtrait liée à celle de l'entreprise où l'infraction a été constatée.

Ce contrôle inopiné sera mis en jeu, en particulier, lorsque des constitutions ou des transferts irréguliers de stocks auront été signalés au Répartiteur. La tâche des Contrôleurs sera presque toujours délicate, d'autant plus qu'ils se heurteront fréquemment à la porte des locaux d'habitation, où ils n'auront accès qu'en possession d'une ordonnance du Tribunal Civil — présentée par requête d'avoué — dont l'obtention demande un certain temps.

En pratique, les Sections spécialisent plus ou moins leurs Contrôleurs. Dans chaque cas, elles choisissent autant que possible celui qui paraît le plus apte à effectuer l'opération projetée. Très souvent, elles font intervenir successivement ou simultanément plusieurs Contrôleurs. Chacun apporte ainsi aux investigations ses qualités personnelles et son expérience.

La procédure suivie lors des contrôles se ramène aux phases suivantes : les Contrôleurs relèvent d'abord les faits et en précisent le rapport avec la Décision enfreinte. Ils se font présenter des pièces d'identité, afin de prendre note de l'état civil (noms, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité) et de l'adresse des délinquants et des dirigeants de l'entreprise. Ils se renseignent sur la nature juridique de l'entreprise et sur la qualité des dirigeants responsables.

Enfin, dans la mesure du possible, ils se font communiquer le chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise pendant l'année en cours et celles qui précédent.

Dès qu'ils auront opéré leurs constatations, les Contrôleurs dresseront éventuellement procès-verbal et porteront mention de leur visite et de leurs remarques au registre de contrôle, en évitant de prendre position sur les sanctions qui pourront être prononcées.

D'une façon générale, s'ils doivent procéder à des investigations rigoureuses, les Contrôleurs doivent avoir toujours présentes à l'esprit les multiples difficultés qui assaillent l'industrie et le commerce, et sans perdre de vue leur mission de contrôle, ils doivent jouer auprès des entreprises, au même titre que les Délégués régionaux des Sections, mais à l'occasion des cas concrets soulevés lors de leurs visites professionnelles, un véritable rôle d'éducateurs et de conseillers, pour tout ce qui concerne l'application des règles de la Répartition. Et même lorsqu'il s'agit, en particulier, de petites entreprises, les Contrôleurs pourront utilement communiquer aux intéressés les remarques que leur suggère la marche de l'entreprise contrôlée, en leur faisant part des améliorations susceptibles d'être apportées à l'utilisation des matières premières.

On peut estimer que chaque mois l'ensemble des Contrôleurs des différentes Sections effectuent de 1.500 à 2.000 visites. En général, chacune d'elles fait l'objet d'un compte rendu adressé à la Section. Ce compte rendu évoque les motifs du contrôle, résume les faits constatés et conclut par un avis personnel sur le caractère régulier ou répressible de ces derniers. L'opinion du Contrôleur sur « l'atmosphère » de sa visite, sur l'attitude du chef d'entreprise, etc., mérite souvent d'être rapportée. Elle fournit au Répartiteur des éléments d'appréciation subsidiaires qui contribuent à étayer son jugement.

De tous ces compte-rendus, la plupart sont classés sans suite. Les autres qui constatent des infractions prennent la forme de Rapports de contrôle. Si le Répartiteur juge opportun de les sanctionner, des procès-verbaux de contrôle sont, pour toutes justifications éventuelles, notifiés aux délinquants, dans les conditions vues précédemment. Ensuite, intrevient la phase proprement répressive du contrôle vers laquelle nous allons nous tourner maintenant.

II. — Répression des infractions

Pour réprimer les infractions à la Répartition, les Pouvoirs Publics disposent de sanctions administratives et de sanctions judiciaires. Celles-ci déjà prévues par la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la Nation en temps de guerre, ont été aggravées par la loi du 18 juillet 1941. Celles-là ébauchées par la loi du 16 août 1941, ont été reprises et complétées par la loi du 9 mars 1941. On verra, après avoir étudié chacun de ces deux types de sanctions

et les cas où elles sont appelées à intervenir, comment s'opère leur publicité et comment elles s'illustrent en pratique.

Les sanctions administratives. — Selon la gravité des infractions, la sanction est prise par le Répartiteur lui-même, ou par le Secrétaire d'État à la Production Industrielle, ou presque toujours par son délégué le Secrétaire de la Répartition, sur la proposition de l'autorité de qui émane la prescription enfreinte.

a) Les sanctions que peut infliger le Répartiteur sont les suivantes :

1) Un avertissement qui consiste en une simple lettre dite parfois « lettre de blâme », ou en une décision lorsqu'une publicité est prévue (insertion ou affichage).

2) En cas d'infraction nettement caractérisée, une amende au profit du Trésor, pouvant aller jusqu'à 20.000 francs et ne dépassant pas 10 % du chiffre d'affaires, ou lorsqu'il s'agit d'une détention ou d'un transfert irrégulier, ne dépassant pas la valeur des produits.

b) Les sanctions prononcées par le Secrétaire de la Répartition sont les suivantes :

1) Un avertissement susceptible de publicité.

2) L'interdiction temporaire ou définitive pour le Chef d'entreprise, ou pour un ou plusieurs des dirigeants, d'exercer des fonctions de direction dans une entreprise de la branche d'activité considérée ou dans aucune autre entreprise industrielle ou commerciale. Seront considérés comme « dirigeants » les personnes figurant comme telles au Registre de Commerce ou des Métiers. Si le Chef d'entreprise ou les dirigeants décident la fermeture pendant la durée de l'interdiction, ils doivent, sauf décision contraire du Secrétaire d'État ou du Secrétaire de la Répartition, continuer à payer au personnel, à moins que celui-ci exerce une activité rémunérée, les salaires, indemnités ou rémunérations de toute nature auxquels il avait droit jusqu'alors.

3) La fermeture de l'entreprise pendant une durée qui ne pourra excéder trois mois. Pendant cette fermeture, l'entreprise doit continuer à payer son personnel, sauf si celui-ci exerce une activité rémunérée.

4) Une amende au profit du Trésor, à l'encontre de l'entreprise délinquante, pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires annuels. Le paiement n'en sera pas exigible pendant la durée de la fermeture obligatoire visée ci-dessus, lorsque les deux sanctions seront appliquées. L'entreprise doit fournir toutes les indications nécessaires sur le chiffre d'affaires. D'ailleurs, les services de l'Administration fiscale sont déliés du secret professionnel à l'égard du Secrétaire d'État à la Production Industrielle, lequel pourra se faire communiquer le chiffre d'affaires fiscal qui constituera, pour déterminer le montant de l'amende, le minimum à prendre en considération.

5) Une amende pouvant, quel que soit le chiffre d'affaires,

atteindre la valeur totale des produits irrégulièrement détenus ou transférés, en cas de détention irrégulière de stocks par les non-professionnels, ou de transfert, soit de propriété, soit de possession, de matières ou produits par toute personne en infraction de ce fait avec une Décision du Répartiteur. La destination de ces produits est fixée par l'Autorité compétente et le montant de l'amende est précompté sur la somme due par les attributaires désignés au créancier inculpé. D'autres amendes peuvent venir également sanctionner les autres entreprises ou particuliers ayant participé à la détention ou au transfert irrégulier.

Cette sanction équivaut à une confiscation partielle ou totale.

6) L'affichage ou l'insertion dans les journaux, aux frais du délinquant, des avertissements et sanctions administratives précédentes ;

7) Une amende administrative de 1.000 à 5.000 francs et une nouvelle exécution de l'affichage aux frais du délinquant au cas de suppression, dissimulation ou lacération des affiches, opérée par ce dernier, à son instigation ou par son ordre.

Les sanctions judiciaires. — Sous réserve de l'application des lois spéciales prévoyant des peines de simple Police, les infractions commises en matière de Répartition, Récupération et Rationnement, peuvent donner lieu à l'application des sanctions par les tribunaux, lorsque le Parquet a été saisi des affaires litigieuses par le Secrétaire de la Répartition, en considération de la portée extra-professionnelle de la fraude.

Ces sanctions sont les suivantes (1) :

1) Amende de 1.200 à 60.000 francs et emprisonnement de six jours à deux mois, ou l'une de ces deux peines seulement. En cas de récidive, l'amende sera portée de 36.000 à 240.000 francs et l'emprisonnement de deux mois à un an.

2) En cas de falsification de titres d'acquisition ou d'utilisation de produits industriels, l'amende est de 1.200 à 120.000 francs, et l'emprisonnement de six mois à trois ans.

Les titres ayant fait l'objet de ces infractions seront saisis ainsi que toutes sommes provenant du trafic de ces titres. En cas de condamnation, le Tribunal prononcera la confiscation de ces sommes au profit du Trésor. Les titres seront remis à l'Autorité dont ils émanent.

3) Affichage des jugements, en totalité ou par extraits, dans les lieux indiqués par les Tribunaux et insertion aux frais du condamné.

4) Emprisonnement de six à quinze jours et nouvelle exécution de l'affichage aux frais du condamné, lorsque les affiches ont été supprimées, dissimulées ou lacérées par ce dernier, à son instigation ou par son ordre.

(1) Le montant des amendes est un montant net, excluant les décimes, supprimés par la loi du 26/7/41 (J. O. du 22/8/41).

5) Dans les cas où l'infraction commise s'accompagne de certaines circonstances aggravantes, le Tribunal peut prononcer les peines particulièrement sévères prévues par la loi du 15 mars 1942, tendant à réprimer le marché noir : amende de 2.000 francs à 10 millions, emprisonnement de deux à dix ans, le sursis ne pouvant être accordé. Le Tribunal d'État institué par la loi du 7/9/1941 pourra même être saisi : son jugement sera sans appel, et les peines seront celles prévues par l'article 11 de cette loi.

Le Parquet, dans tous les cas où il est saisi, ne peut l'être que sur la plainte du Secrétaire de la Répartition. Toutefois, en matière de Rationnement, les représentants régionaux et départementaux du Secrétariat d'État à la Production Industrielle, ou à défaut les Préfets, doivent être autorisés à agir aux lieu et place du Secrétaire de la Répartition.

Ces deux séries de sanctions administratives et judiciaires répondent à des buts différents. Les peines judiciaires restent particulièrement destinées aux délinquants eux-mêmes. Sauf dans les cas de détention ou de transfert irrégulier de produits, les sanctions administratives sont infligées aux entreprises et à leurs dirigeants et elles ont surtout pour objet de réparer le préjudice causé à l'intérêt général par la fraude commise (fermeture), de retirer à l'entreprise le bénéfice de la fraude (amende sur le chiffre d'affaires) ou de frapper les dirigeants dans l'exercice même de leur profession. Enfin, les Tribunaux seront seuls compétents pour toutes les affaires où la Répartition a donné lieu à une infraction de Droit commun (ex. : vol de titres).

Ainsi, en principe, sanctions administratives et judiciaires ne frapperont pas plusieurs fois les mêmes personnes. Par contre, une amende contre l'entreprise pourra parfaitement être complétée d'une interdiction d'exercer des fonctions de direction contre les dirigeants, et d'une transmission du dossier au Parquet pour l'application des peines judiciaires aux délinquants proprement dits.

La règle du non cumul des peines s'appliquera en ce sens qu'en cas de cumul d'infractions, seule l'amende la plus lourde sera prononcée.

L'amende infligée par le Répartiteur sera exclusive de toute nouvelle amende du Secrétaire de la Répartition, sauf en cas d'appel. Le Répartiteur ayant infligé une amende — inférieure à 20.000 francs — ne peut que faire des propositions au Secrétaire de la Répartition pour que celui-ci prononce d'autres sanctions administratives (fermeture, interdiction d'exercer) ou saisisse le Parquet.

Publicité des sanctions. — En dehors des prescriptions d'affichage et d'insertions que peuvent édicter les Tribunaux, la publicité des sanctions judiciaires ne soulève pas de question. En matière de sanctions administratives, le jugement du Répartiteur ou du

Secrétaire de la Répartition s'exprime sous la forme, déjà consacrée, dans les autres domaines de la Répartition, de Décisions. Ici, elles prennent le nom de Décisions de Sanctions.

a) *Les Décisions de sanctions.* — Pour les sanctions prises par le Répartiteur, aucune transmission au Commissaire du Gouvernement n'est nécessaire : l'autorité ministérielle exerce son contrôle *a posteriori* par la communication du dossier au Secrétariat de la Répartition et par le droit d'appel donné à l'intéressé.

Dans leur forme, ces Décisions suivent le schéma habituel. Elles rappellent tout d'abord les textes légaux et réglementaires, elles précisent ensuite, dans une série de « considérants », les faits et les circonstances de l'infraction, et s'achèvent par un dispositif rédigé en articles précisant la peine infligée.

Il est bien évident que ces Décisions sont individuelles ; elles sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée avec accusé de réception. Elles sont exécutoires, sauf si l'intéressé a fait appel, dans un délai de huitaine à compter de la date de réception de la notification.

Une ampliation de la Décision prononçant l'interdiction d'exercer des fonctions de direction, temporaire ou définitive, est notifiée au greffier compétent qui opérera d'office l'inscription modificative ou la radiation correspondante au registre de commerce ou au registre des métiers.

Une ampliation de la Décision prononçant l'amende est notifiée au Trésorier Payeur général du département où réside le débiteur, pour valoir titre de perception. L'amende est versée par ce dernier entre les mains du Percepteur de son lieu de domicile. Si des difficultés de recouvrement se produisent, le Répartiteur en sera averti par le Trésorier Payeur général. Il saisira alors le Secrétaire d'État à la Production Industrielle qui établira un état exécutoire dont le recouvrement sera confié à l'agent judiciaire du Trésor, comme en matière de contributions directes.

b) *Affichage et insertion.* — Le Secrétaire de la Répartition peut ordonner l'affichage et l'insertion dans les journaux ou périodiques qu'il désigne, des Décisions de sanctions prises par lui ou d'extraits de ces Décisions. L'affichage est opéré en caractères très apparents aux portes principales des usines ou ateliers de l'intéressé, à la devanture de ses magasins, ainsi qu'à la porte de son domicile ou de son siège social.

Les frais d'affichage et d'insertion sont à la charge de l'entreprise ou du dirigeant frappé par la sanction.

En cas de carence totale ou partielle des personnes chargées de faire procéder à l'affichage et à l'insertion, ceux-ci sont assurés par le Secrétaire d'État à la Production Industrielle et il est infligé aux personnes qui avaient été chargées d'y procéder, une amende au profit du Trésor égale au triple du montant des frais et recouvrés d'après les principes habituels.

La publicité des sanctions constitue une arme très efficace, car les industriels et commerçants estiment qu'elle est de nature à leur causer un grave préjudice professionnel. Elle sera, en principe, prononcée dans tous les cas de récidive ou lorsque la mauvaise foi du délinquant est probante.

Pratique de la répression. — Le choix des sanctions tient naturellement compte d'éléments multiples. Le Répartiteur se réservera, comme on l'a vu, de sanctionner les infractions courantes. Si, au contraire, la nature de la fraude lui paraît mériter une peine plus lourde ou une sanction judiciaire, il transmet avec ses propositions au Secrétaire de la Répartition — sous couvert de la Section Centrale — le dossier des pièces originales de l'affaire. Le Service de la Coordination des sanctions et des Affaires contentieuses de la Section Centrale en fait l'instruction et après avis du Secrétaire de la Répartition, la Décision de sanction, revêtue de la signature de ce dernier, sera renvoyée à la Section intéressée, qui en assurera la notification, et en surveillera l'exécution. Ou bien, le dossier sera transmis au Parquet.

On peut, en fait, pour donner une idée plus concrète des sanctions appliquées, les illustrer par quelques types courants :

1) En matière de questionnaires, les Répartiteurs infligeront aux entreprises n'ayant pas fourni en temps utile les réponses aux questionnaires légalement envoyés, une amende dont le taux sera déterminé en fonction des catégories d'entreprises et en tenant compte des moyens d'information dont elles disposent. Il sera fixé, suivant l'importance de l'entreprise considérée, à un taux allant de 100. à 1.000 francs. A cette amende peut s'ajouter une augmentation de un dixième par jour de retard, à compter du second jour, si la Décision imposant la déclaration a bien été rédigée et notifiée de manière à permettre aux assujettis de respecter le délai prescrit.

Ainsi le fait, pour un ressortissant de la Section du Cuir, de ne pas renvoyer (pour la première fois) sa déclaration mensuelle d'activité, est — généralement — sanctionné d'une amende de 100 francs.

D'ailleurs, cette sorte d'infraction est relativement bénigne : la fraude se réfugie ailleurs, et commence par ne pas attirer l'attention par des omissions volontaires ou non de ce genre.

2) En matière de comptabilité-matière, une amende plus importante, mais calculée d'après des principes analogues, sera prononcée contre les entreprises dépourvues de comptabilité-matière, lorsque celle-ci est prescrite par une Décision du Répartiteur.

3) En matière de fausses déclarations, la gamme des sanctions augmente encore, en proportion avec le nombre accru d'infractions.

Lorsqu'il s'agit de fausses déclarations tendant à obtenir des attributions plus élevées (fausses déclarations de consommation pendant la période de référence), l'amende pourra atteindre plusieurs dizaines de milliers de francs. En outre, les quantités attribuées en

trop seront récupérées soit sur-le-champ, soit plutôt par diminution sur les allocations futures.

Exemple : Une fausse déclaration de besoins en produits pétroliers a été sanctionnée par une amende de 100.000 francs.

Les fausses déclarations ou les dissimulations de stocks sont punissables plus sévèrement encore et les stocks dissimulés doivent être enlevés à l'exception de la quantité strictement nécessaire à la marche de l'entreprise, dans le cas où l'arrêt de celle-ci risquerait d'avoir de trop graves répercussions.

Dans ce domaine, les exemples de sanctions sont plus nombreux. Une dissimulation de stocks de produits pétroliers a été sanctionnée par une amende de 50.000 francs. Une autre dissimulation constatée par la Section du Bois, d'une amende de 40.000 francs, etc.

4) En matière de transferts irréguliers, le nombre et l'importance des infractions semble atteindre son maximum. Il suffira de citer au hasard : transfert irrégulier de tonnellerie, sanctionné par la Section des Fontes, Fers et Aciers d'une amende de 200.000 francs, accompagnée de plusieurs insertions dans la Presse. Transfert irrégulier de 2.580 t. d'acier (sans monnaie-matière) : amende de 100.000 francs. Transferts irréguliers de matières textiles — et autres infractions — ayant donné lieu à une amende de 10 millions de francs, à une interdiction définitive d'exercer et à 6 insertions dans la Presse. Autre sanction du Répartiteur du Textile pour transferts irréguliers, ventes illicites, etc., sur une très vaste échelle : amende de 5 millions de francs, interdiction d'exercer pendant six mois et insertions dans la Presse. A la Section du Cuir, pour transferts irréguliers et dissimulations de stocks, amende de 600.000 francs, interdiction d'exercer pendant deux ans, insertions, etc., etc.

Très souvent, en fait, plusieurs infractions se trouvent cumulées : au transfert irrégulier s'ajoute, par exemple, une dissimulation de stocks, une fabrication interdite, etc. Les Sections du Charbon et des Métaux non ferreux ont obtenu, dans des cas analogues, des amendes allant jusqu'à 200.000 et 400.000 francs.

Les infractions peuvent prendre d'autres formes moins répandues. Sur demande de la Section des Fontes, Fers et Aciers, amende de 20.000 francs, accompagnée d'une interdiction d'exercice d'un mois infligée au Directeur, pour falsification des chiffres d'une attestation de perte. Autre exemple : pour changement d'utilisation de 209 t. de charbon, détournées à des fins domestiques : amende de 200.000 francs, interdiction d'un mois, insertion et affichage, etc.

En ce qui concerne les sanctions judiciaires, les Tribunaux jusqu'ici, en dehors de quelques cas de coups et injures aux Contrôleurs, de refus de communication des pièces comptables, ont surtout été saisis d'infractions consistant en trafic de titres de Répartition. Les sanctions infligées font l'application du barème que nous connaissons. Très souvent, à l'amende s'ajoute une peine d'emprisonnement.

Si l'on établit une moyenne approximative du nombre de contrôles qui ont donné lieu à sanctions, on constate que sur les 1.500 à 2.000 visites mensuelles effectuées par les Contrôleurs de toutes les Sections, 10 à 20 sanctions sont prononcées par le Secrétaire de la Répartition, 150 à 250 par les Répartiteurs et 6 à 10 par les Tribunaux judiciaires. Ainsi, de 10 à 15 % environ des contrôles font découvrir des infractions et entraînent une répression.

Afin de contribuer à la coordination de la politique des sanctions, les Sections font figurer, dans leur compte rendu mensuel d'exécution (1) la liste des contrôles exercés et des sanctions infligées ou en cours d'instruction, soit par le Répartiteur, soit par le Secrétaire de la Répartition, soit par les Tribunaux. Il semble, précisément, qu'au cours, de l'année 1942, sur l'initiative du Secrétaire de la Répartition, la répression s'est accentuée. C'est un moyen indispensable pour garantir un minimum d'efficacité aux contrôles. Si en effet le rendement de la Répartition est, sans aucun doute, incomplet, comme nous aurons à le constater en examinant la valeur d'ensemble de la Répartition, c'est, en partie, la difficulté d'un contrôle généralisé qui en est cause.

Au nombre sans cesse accru de prescriptions — sujettes à fraude — on est conduit à opposer un nombre accru de contrôles. Les infractions sont de moins en moins étanches. Précisément, la question s'est posée de déterminer dans quelle mesure les infractions sur les prix, de la compétence normale des agents du Contrôle Économique (du Ministère des Finances), pourraient être associées aux infractions à la Répartition — ou plus exactement, au Rationnement des Produits Industriels. La relation, voire l'identité, entre ces deux séries de contrôles devant permettre une répression plus complète, il est très probable qu'une solution générale interviendra dans ce sens, avant janvier 1943. Le contrôle est également appelé à s'étendre progressivement à la Distribution. Déjà, le refus de vente opposé aux titulaires d'un bon d'achat par les négociants détaillants en chaussures, s'il n'est pas justifié par l'absence des articles correspondants, constitue une infraction qui doit être réprimée dans les conditions normales. Analogue à la plupart des contraintes engendrées par la Répartition, le contrôle de cette dernière tend ainsi à se développer en une chaîne sans fin qui s'allonge en raison directe de la contraction des ressources.

*
* *

Succédant à ces nécessaires développements d'ordre procédurier, mais extérieurs somme toute à la technique de la Répartition, un seul aspect de cette technique reste maintenant à évoquer. Nous avons déjà eu l'occasion d'entrevoir le caractère interdépendant

(1) Cf. *supra*, p. 77.

des opérations que mènent les différentes Sections. Si jusqu'ici, nous avons considéré la Répartition comme une réalité homogène et unique, ce qui nous a permis d'en démonter les différents éléments, toute la question n'est pas encore élucidée. La Répartition, avons-nous dit, est un tout solidaire ; aucun Répartiteur ne peut agir sans se soucier de l'activité de ses collègues. Car la mise en œuvre de chaque produit réparti appelle le concours d'un certain nombre d'autres produits eux-mêmes répartis, qui, à un degré ou à un autre, permettent de l'extraire ou plus souvent de le fabriquer. Il y a donc une série d'influences réciproques de la Répartition sur la Fabrication et des Répartitions entre elles qui nécessitent une permanente coordination-matière. Dans un sens plus général, il est indispensable de guider et de coordonner l'ensemble des activités de chaque Section. Tout cela se confond dans le problème de la coordination de la Répartition, dont l'examen va projeter une dernière lumière sur l'exécution de celle-ci.

CHAPITRE V

COORDINATION DE LA RÉPARTITION

La coordination est incontestablement l'aspect le plus complexe de la Répartition. Elle consiste à ordonner et hiérarchiser les différents éléments de la Répartition de façon à permettre l'utilisation la plus rationnelle des produits. Elle établit, en particulier, une correspondance entre la Répartition de chacun des produits et les programmes de fabrication qui les utilisent pour leur réalisation. Elle ordonne, en même temps, l'activité d'ensemble des Sections spécialisées, en harmonisant leurs décisions, leurs méthodes et en intervenant dans tous les cas où une question quelconque de Répartition oppose deux organismes officiels.

La coordination sera plus ou moins spontanée. Souvent, les Répartiteurs l'opéreront directement avec les Sections ou Comités intéressés. Souvent, aussi, la difficulté des problèmes à résoudre appellera l'intervention du Gouvernement, c'est-à-dire du Secrétaire de la Répartition, agissant par le canal de la Section Centrale et spécialement du Service de la Coordination de la Répartition que la dernière fonction de la coordination, qui vient d'être définie, intéresse, entre autres, au premier chef.

La coordination met en jeu un certain nombre de notions techniques, dégagées peu à peu des données de fait. C'est l'arsenal technique où elle puise ses principes. Après en avoir fait le tour, nous serons en mesure de voir comment s'opère la coordination des attributions de produits et, enfin, celle de l'activité générale des Sections.

I. — Principes techniques de la coordination

La possibilité de la coordination est suspendue à l'élaboration de notions simples et applicables aux différents cas qui peuvent se présenter. Elles s'emboîtent, en quelque sorte, les unes dans les autres et permettent de coordonner ce que nous connaissons sous le nom de Répartition effective. Nous allons les rencontrer successivement dans leur ordre logique.

L'unité de production. — La première démarche de toute tentative de coordination doit être de rapporter les quantités consommées dans une fabrication aux quantités produites. Ce qui implique que ces dernières soient chiffrables et que des « unités de production » aient été préalablement définies.

L'unité de production est donc pour tous les produits bruts, — déjà transformés ou finis — une quantité invariable de chacun d'eux, choisie comme étalon.

Suivant que l'on considère un stade ou un autre d'une fabrication donnée, plusieurs unités de production se feront jour. Pour les matières premières d'extraction, comme le charbon, le pétrole brut, l'unité de production sera exprimée pratiquement par la tonne.

Aux différents stades de transformation, l'unité de production s'exprimera soit en poids : tonne de gomme de caoutchouc, tonne d'acier, de cuivre, d'aluminium, etc., tonne de pâte de bois, etc. ; soit en volume : mètre-cube de bois, mètre-cube de gaz, etc. ; soit en longueur : mètre de tubes isolateurs, mètre de mèche de mineur, etc.

A l'échelon produit fini, l'unité de production sera constituée par un exemplaire de l'article manufacturé lui-même : une paire de chaussures, une bicyclette, une amorce électrique, etc.

La coordination pourra ainsi choisir à quel stade elle doit intervenir. S'agit-il du programme précis de fabrication d'un nombre déterminé d'objets finis, d'une qualité identique, correspondant à des besoins connus, l'unité de production représentée par un quelconque des objets finis, lui servira de base. Si au contraire, les qualités et types de produits finis sont variables, on les ramènera à une unité théorique qui fera office de dénominateur commun. Ainsi on pourra définir une unité moyenne « pneumatique », « camion de transport », « bicyclette », etc., sur laquelle convergeront tous les calculs.

A son tour, cette unité de production d'un article considéré sera fractionnée en ses divers composants, soit en autant de quantités-matière qu'il en entre dans sa fabrication. Nous verrons pourquoi tout à l'heure.

Pour une même répartition, l'unité de production peut ainsi être choisie à un degré variable du processus de fabrication. Au lieu de la tonne de fibranne, on pourrait théoriquement adopter, comme unité de production, le « point textile ». Si on ne le fait pas encore, c'est, en l'espèce, que des particularités techniques déjà signalées empêchent d'établir une correspondance étroite entre le « point » et son équivalence exacte en chacune des différentes fibres textiles qui le composent. Sinon, l'idéal serait évidemment d'exprimer l'ensemble des besoins en une unité finale excluant tout sous-multiple.

Mais, en réalité, notre connaissance exacte des besoins de l'en-

semble des consommateurs est encore très approximative, et la Répartition est obligée de se contenter d'une coordination par secteurs, qui se situe le plus souvent à un échelon quelconque du produit en cours de transformation. Puisqu'on n'a pas encore réussi à représenter cet ensemble de besoins en unités de produits finis, on se contentera donc de considérer, pour chaque matière à transformer, un total indifférencié de produits mi-finis qui correspondra le plus possible au nombre d'articles finis qu'on en pourra tirer et qui répondent à une catégorie délimitée de besoins minima, effectivement recensés, c'est-à-dire de besoins vitaux.

Ainsi, telle qu'elle est et malgré son relativisme, une première notion nous est acquise, qui va nous servir à pénétrer plus avant dans les moyens de coordination. Cette unité de production va en effet, permettre de définir et d'utiliser une deuxième notion, celle de « nombres proportionnels ».

Les nombres proportionnels. — *On appelle nombres proportionnels, les nombres représentant les quantités des différentes matières nécessaires à l'obtention d'une unité de production d'un produit industriel.*

S'agit-il, par exemple, de fabriquer une tonne — unité de production — de chlorure de polyvinyle (utilisé par le textile pour la production des simili-cuirs, toiles cirées, etc., et par l'industrie du caoutchouc), les nombres proportionnels seront constitués par les quantités, exprimées en tonnes, des produits qui permettront de l'obtenir (0 t. 300 de pyrites de fer, 0 t. 420 de chlorure de sodium, 7 t. de charbon, 2 t. 400 de carbonate de calcium).

L'établissement des nombres proportionnels, au moins des produits soumis à répartition, doit être considéré comme l'une des tâches les plus urgentes pour les nécessités actuelles et les plus fructueuses pour l'économie future. (Leur réunion et leur critique ont été l'une des premières préoccupations du Service de la Coordination.) Il est clair, toutefois, que cette systématisation ne sera pas toujours facile. Certaines branches industrielles, à cause de la complexité de leurs fabrications et surtout de leur caractère artisanal, éprouveront de longues difficultés pour exprimer leur production hétérogène par des « indices » normalisés et définitifs. Cela sous-entend tout un plan de réformes de certaines structures industrielles, qui devra être réalisé tôt ou tard. Si des nombres proportionnels ont pu être établis pour les fabrications métallurgiques, chimiques, et même textiles, l'industrie du cuir offre l'exemple d'un retard qui s'explique précisément par la nature de la matière traitée et par la forme même de ses entreprises. On sera donc, dans ce cas, obligé de se satisfaire d'approximations empiriques : la coordination sera appuyée sur les références antérieures de consommation, encore que la pénurie progressive exige de plus en plus l'obtention des données plus précises que réalisent les nombres proportionnels.

La connaissance de ces données s'impose naturellement avec un

degré d'urgence variable. On étudiera d'abord les consommations unitaires relatives à des produits dont la fabrication nécessite la mise en œuvre de matières rares, par rapport à l'ensemble des disponibilités et des besoins. Ainsi, dans tous les processus industriels où le charbon intervient en quantité notable, l'utilité des nombres proportionnels correspondants est de premier intérêt. Lorsqu'à l'opposé, un produit A est absorbé pour la plus grande partie de ses disponibilités par une fabrication unique (cas du sulfure de carbone dont 90 % des ressources servent à l'élaboration de fibres artificielles), il est moins indispensable de connaître les consommations unitaires faites de ce produit par les autres entreprises. Mais, en fait, comme ces dernières utiliseront d'autres produits qui nécessiteront l'établissement de nombres proportionnels, la consommation du produit A se trouvera déterminée d'une façon indirecte.

Les nombres proportionnels réalisent un cycle sans fin. Après avoir fixé les nombres proportionnels d'un produit, chacune des matières nécessaires à sa fabrication appellerait à son tour la fixation de ses propres nombres proportionnels et ainsi de suite. L'ensemble obtenu de cette façon, s'il était réalisable, aboutirait à une mise en équation de toutes les possibilités théoriques de production. Mais, nous en sommes loin. Cet aperçu nous incite seulement à retrouver ici la correspondance qui existe entre le choix des unités de production et celui des nombres proportionnels. Comme pour celles-là, il n'est immédiatement intéressant d'établir ceux-ci que lorsqu'ils s'appliquent à certains secteurs et à certains stades de transformation où la coordination a un intérêt majeur à intervenir, à cause des facteurs de rareté et de nécessité déjà marqués.

On a donc réuni une série de nombres proportionnels qui nous indiquent les quantités de matières indispensables à la réalisation de chaque unité de production correspondante. Maintenant, c'est une question d'opportunité et de choix qui décidera de la coordination elle-même. A quel niveau va-t-elle jouer, quelle va en être la base ? La notion de matière directrice va nous éclairer sur ce point.

La matière directrice. — Ce sera « *la matière première désignée comme telle, et choisie parmi celles incorporées dans un objet manufacturé donné, en vue de coordonner les allocations de différentes matières nécessaires à la fabrication de cet objet, et d'organiser, éventuellement, la répartition de cet objet lui-même* »*.

Notons tout d'abord que cette notion devait primitivement contribuer à organiser la répartition éventuelle de certains produits finis, en permettant de désigner, dans chaque cas, le Répartiteur compétent qui devait s'identifier avec celui de leur matière directrice. Cette fonction est désormais inutile, depuis qu'un classement de tous les produits par Sections a été réalisé.

Cette réserve faite, la notion de matière directrice reste d'un usage constant. Grâce à elle, on détermine, en présence d'un produit

donné A, quelle sera la matière à laquelle il faudra rapporter les attributions des autres matières nécessaires à l'obtention d'une unité de production A.

Prenons l'exemple de l'industrie du caoutchouc industriel : on dira que la gomme constitue sa matière directrice, c'est-à-dire que l'on commencera par fixer le nombre d'unités de production de gomme : x tonnes, dont l'industrie du caoutchouc pourra disposer. Ensuite, on calculera, en fonction de ce nombre d'unités, les quantités des autres matières (combustibles, plastifiants, solvants, lubrifiants, etc.) nécessaires à la mise en œuvre des x tonnes de gomme. La matière directrice sera donc l'axe de la coordination. C'est elle qui donnera tout leur sens aux notions jusque-là inertes d'unité de production et de nombres proportionnels. Celles-ci vont prendre vie et s'insérer dans l'application pratique, à partir du moment où, dans chaque hypothèse réelle, la matière directrice aura été désignée en qualité et quantité : on pénétrera avec elle dans le domaine de la coordination concrète.

Le choix de la matière directrice n'est pas impératif : il résulte des éléments de fait, et bien entendu, il variera selon les fabrications envisagées. En général, sera matière directrice de la fabrication d'un produit donné, la matière incorporée la plus nécessaire à sa réalisation. En d'autres termes, *celle qui lui confère son caractère spécifique, et dont les disponibilités sont relativement les moins extensibles*. La notion de matière directrice n'est donc pas un concept absolu et ne constitue pas une définition « réelle », mais un instrument de méthode, élu, par l'expérience. Sa détermination n'est surtout précieuse que dans les cas où plusieurs matières concourent en proportions et importance comparables à l'élaboration d'un article manufacturé. Pour le reste, c'est-à-dire lorsqu'il y a hiérarchie évidente, la matière directrice se reconnaîtra de prime abord : en tannerie, ce sera le cuir naturellement. Au contraire, la question sera moins facile à résoudre dans le cas de l'industrie des appareils électriques, où l'acier, le cuivre, le nickel, le zinc, etc., sans parler du caoutchouc, du papier, etc., prétendront chacun à un droit de cité qu'il faudra réserver à l'un d'eux.

Il appartient, en principe, au Répartiteur du produit fini de décider dans chaque fabrication qui l'intéresse, quelle sera la matière directrice.

Ainsi, *dans chaque produit industriel, nous discernons, d'un côté une matière directrice, et de l'autre l'ensemble des autres matières nécessaires à sa fabrication, qui s'alignent sur la matière directrice et qu'on appelle les matières annexes*. Une autre notion voisine, celle de matière principale, est parfois utilisée, qui demande en même temps à être définie, afin d'éviter toute confusion dans le vocabulaire et dans les faits.

Matière principale et matières annexes. — *La matière principale est la matière première incorporée à la fabrication d'un produit ou*

d'un objet déterminé, dont le poids est le plus élevé des poids des différentes matières incorporées, nécessaires à la fabrication de ce produit ou de cet objet. La matière principale peut être ou non la matière directrice.*

Par suite, c'est surtout une notion de « fabrication », plus qu'un instrument de Répartition. Elle a le seul mérite de montrer qu'il n'y a pas relation constante entre le poids de la matière et son caractère « directeur ». Lorsqu'un problème de coordination est posé, on pourra même éviter de parler de matière principale, en englobant celle-ci parmi les matières annexes. En effet, on aura, en pratique, à considérer seulement d'un côté la matière directrice, et de l'autre, l'ensemble des matières annexes, qu'elles soient ou non incorporées à l'objet lui-même.

Parmi ces différentes notions, c'est celle de matière directrice qui intervient donc ici le plus directement. Toutefois, si nous sortons du cadre des matières premières, des facteurs comparables sont susceptibles d'apparaître. Ce seront ce qu'on peut appeler des « éléments-frein ». Ils seront constitués, par exemple, par les possibilités techniques de la fabrication : équipement industriel des usines intéressées et, le plus souvent, disponibilités en main-d'œuvre. En effet, il semble que l'on sera, de plus en plus dans le proche avenir, amené à tenir compte de ce facteur main-d'œuvre pour coordonner les produits répartis nécessaires à la réalisation de certains programmes. Ainsi, l'approvisionnement en bois de mines se heurte déjà au manque de bûcherons (1). C'est à cet élément-frein que l'on est obligé de rapporter les prévisions de production.

Ces jalons techniques maintenant posés, nous allons voir comment se précisent, dans la pratique quotidienne, les principaux problèmes de coordination de la répartition effective.

II. — Coordination pratique des attributions

Ici encore, il faut distinguer. Nous rencontrerons la nécessité de la coordination à deux étapes différentes de la Répartition. Allant de pair avec la sous-répartition, au niveau de chaque Comité ou Groupement, ce sera la sous-coordination (des allocations) ; au niveau des différentes Sections, ce sera la véritable coordination des Répartitions, celle des contingents.

Sous-coordination. — *Elle consistera pour chaque Comité — et plus généralement, pour chaque porteur de contingent — à coordonner chaque allocation de matières annexes faites à chacun de ses ressortissants avec chaque allocation de matière directrice, celle-ci étant prélevée*

(1) La question se pose d'une façon identique pour l'extraction du charbon elle-même.

sur le contingent global accordé au porteur considéré par la Section correspondante.

Voici comment les choses se passent, le plus souvent. Un Comité, celui de l'industrie de la chaussure, par exemple, possède un contingent de cuir qu'il doit sous-répartir entre tous les fabricants de chaussures. Il leur envoie les titres de Répartition représentant le montant de leur allocation, et qui leur permettront de se procurer chez les tanneurs les qualités et quantités voulues de cuir, c'est-à-dire de matière directrice. Leur approvisionnement en matières annexes sera assuré d'une façon parallèle : le Comité du Cuir établira des états des besoins en charbon, huile, clouterie, textiles, etc., nécessaires à la mise en fabrication ; il les soumettra pour accord aux Répartiteurs intéressés et distribuera à ses ressortissants, en fonction des attributions de matière directrice, les titres de Répartition dont l'ensemble représentera le contingent qui lui aura été accordé par les Sections.

La coordination parfaite sera réalisée si le Comité a pu obtenir les matières annexes nécessaires. En pratique, il n'y aura pas toujours synchronisme entre les attributions de celles-ci et celles de la matière directrice. Il arrivera, en particulier, que même si les utilisateurs sont en possession des titres de Répartition représentant les quantités de matières annexes indispensables à la réalisation de leur production prévue,* un facteur retard dans la fabrication d'un produit annexe pourra toujours intervenir. C'est ainsi, entre autres, que les industriels de la chaussure éprouvent une sérieuse difficulté à transformer leur monnaie-matière d'acier en clouterie, à cause précisément des difficultés de fabrication qui touchent cette dernière.

D'une façon précise la coordination théorique idéale se trouve obtenue lorsque le titre de Répartition envoyé aux ressortissants d'un Comité est valable, non seulement pour une quantité donnée de matière directrice, mais aussi pour les différentes matières annexes correspondantes. Les exemples en sont d'ailleurs rares. On peut néanmoins se référer sur ce point aux cartes d'acheteur des artisans coordonniers, auxquelles sont associés des coupons représentant le fil, la colle, la clouterie, etc., nécessaires à l'utilisation du cuir, dont la quantité est elle-même représentée par l'un des coupons.

Un cas particulier est à signaler, c'est celui où une même entreprise (par exemple, une industrie intégrée) est rattachée, pour chacune de ses fabrications ou de leurs différents stades, à différents Comités. On fera intervenir, pour simplifier les choses *un Comité principal, désigné comme tel et choisi parmi ceux auxquels ressortit un même établissement, en vue d'assumer seul la sous-répartition des matières annexes à cet établissement**. La sous-coordination matière directrice-matières annexes sera donc assurée par cet organisme.

En somme, cette sous-coordination est surtout une question de rationalisation interne des attributions, en ce sens qu'elle ne dépasse

pas la compétence du porteur de contingent et s'opère individuellement entre les entreprises. Personne, sinon le Comité intéressé, sous le contrôle du Répartiteur de la matière directrice, n'a la possibilité d'intervenir sur ce terrain. Tout change, lorsqu'on passe à l'échelon supérieur et que l'on considère, comme nous allons le faire, la coordination inter-sections.

Coordination des contingents. — *Elle consistera à coordonner entre les Sections intéressées les contingents de matières indispensables à un porteur de contingents, pour réaliser une fabrication donnée, exprimée le plus souvent par un programme.*

C'est là le domaine authentique de la coordination, où presque toujours, un contact préalable entre les intéressés, voire un arbitrage, c'est-à-dire une coordination venant de l'extérieur, sera indispensable. Nous y verrons deux paliers successifs : au premier, elle sera le fait des Répartiteurs en liaison avec les Comités d'Organisation ; au second, du Gouvernement lui-même.

Éliminons d'abord les deux cas suivants :

1^o Le calcul effectué par le Comité assurant la production, des nombres proportionnels relatifs aux produits à fabriquer, montrera que le nombre et la quantité des matières annexes sont négligeables (certains objets en bois, en métal, emballages, etc.). Dans cette hypothèse où la matière directrice est évidente, il suffira donc au comité chargé de la transformer, d'exprimer ses besoins en matières annexes aux différents répartiteurs. Des contacts directs avec ceux-ci permettront de déterminer les prévisions de production et les besoins du Comité seront assurés par les Sections au fur et à mesure de leur expression. Il n'y a pas de difficulté réelle ;

2^o Lorsque, hypothèse limitée, la matière directrice est allouée directement à l'utilisateur final, sous la forme de monnaie-matière de produits ferreux, les choses peuvent se passer comme suit : l'attributaire exposera à chacune des Sections répartissant les produits nécessaires à la mise en œuvre de ses produits ferreux, quels sont ses besoins en matières annexes, afin de réaliser les commandes déjà couvertes par la monnaie-matière. Les Sections, après avoir contrôlé l'exactitude de celles-ci (auprès du Répartiteur des Fontes, Fers et Aciers ou auprès des Organismes de qui émanent les commandes), alloueront au demandeur les titres-matières sollicités. Mais déjà, la simultanéité dans les allocations serait moins certaine puisque cette coordination n'aura pas été préalable, mais s'effectuera progressivement si, en fait, dans presque tous les cas où joue ce système (attribution d'un contingent d'utilisation finale de monnaie-matière), des programmes essentiels n'étaient en jeu, qui intéressent les différents Répartiteurs à un degré ou à un autre. Une coordination virtuelle inter-sections a souvent, en effet, devancé l'exposé des besoins effectifs, et atténué le risque de décalage entre les attributions. Cette hypothèse nous ramène au premier palier de

la coordination : coordination systématique inter-sections et Comités, sous l'égide de plus en plus fréquente, du Service de la Coordination de la Répartition.

a) La plupart des fabrications actuelles exigeant la mise en œuvre de nombreux produits, on est conduit, avant de déclancher toute Répartition, à inventorier les principaux besoins minima de la collectivité et à dresser des programmes de fabrication (1), qui serviront aux différents Répartiteurs de « lieu commun ».

Ces programmes seront établis précisément par les Comités et Directions ministérielles, en fonction des disponibilités en matières premières, telles qu'elles résultent des indications fournies par les Répartiteurs de chacun des produits intervenant dans la fabrication projetée.

Cela suppose donc la préparation technique que nous connaissons. Plus la prépondérance d'une même matière dans la composition du produit à obtenir est grande, plus il est facile d'opérer la coordination, car il y a de fortes chances pour que cette matière soit directrice, et que les autres (matières annexes) puissent s'aligner sur elle, vu la faiblesse relative de leur consommation. La matière directrice sera donc ici celle que met principalement et habituellement en œuvre le Comité, auteur du programme (exemples : programmes de fabrication du Comité du Textile, du Cuir, du Bois, etc.).

Si nous nous tournons, au contraire, vers les Comités représentant des industries qui n'utilisent que des produits déjà transformés, la solution risque d'être très différente. Les programmes élaborés par ces Comités requerront un certain nombre de matières, toutes d'une importance à première vue comparable pour la fabrication du produit considéré. C'est l'hypothèse où une coordination complète est inévitable, et où l'intervention de la Section Centrale sera utile pour conduire l'opération et en enregistrer les résultats.

On réunira les représentants de tous les organismes intéressés par la réalisation du programme ; on déterminera la matière directrice, et, par suite, la quantité de produits à fabriquer, et on fixera le montant des matières annexes nécessaires. Si la coordination a été bien conduite, c'est-à-dire si on a su évaluer avec précision les différents facteurs d'approvisionnement (production-importation) et de fabrication, de chaque matière en cause, les attributions de titres au Comité réalisateur du programme, devront suivre normalement.

Le programme de fabrication des tubes isolateurs qui porte sur un an (octobre 1942-octobre 1943), fournit un exemple concret très intéressant, car il offre un raccourci d'une coordination type. La fabrication de ces tubes isolateurs à base de tôle plombée et de tôle claire, nécessite de la tôle, du plomb, du brai, du papier, de l'huile, de la caséine et du charbon. Le premier point a consisté à

(1) C'est évidemment une tâche qui devient, en même temps qu'impérieuse, de plus en plus délicate.

déterminer, après examen des ressources et des besoins déjà retenus, combien on pourrait réaliser de tôle plombée. D'où alignement de la tôle sur le plomb, matière directrice (la plus nécessaire à la réalisation des tubes plombés, et dont les disponibilités sont relativement les plus réduites). Ce point acquis, la même question s'est posée pour la tôle claire. Des différentes matières en présence, il est apparu, après quelques tâtonnements, que le papier, pour les mêmes raisons, était en l'espèce la matière directrice. D'où nouvel alignement des autres matières devenues par suite matières annexes. On est ainsi parvenu, en partant d'une prévision de 2 millions de mètres de tubes à un programme arrêté à 1.570.000 m. (1), dont la réalisation exige : 6 t. 320 de plomb, 87 t. de brai ; 50 t. 250 de papier ; 12 t. d'huile ; 0 t. 280 de caséine ; 129 t. de charbon.

On comprend maintenant le rôle pratique des notions de matière directrice, de matières annexes (et de matière principale). Il est clair également que si au moment même de la coordination il n'est pas question des unités des production choisies, ni des nombres proportionnels, ils sont en fait la base des calculs : on a d'abord déterminé quelles quantités de plomb, de brai, etc., entraient dans la composition de 1 m. de tube et on a effectué les opérations de conversion correspondantes. De même, pour le papier, l'huile, la caséine et le charbon.

Une coordination inter-sections s'imposera toujours lorsqu'un besoin, jusque-là entièrement assuré par un produit déterminé, ne peut plus l'être. On est obligé de faire appel à d'autres produits, entre lesquels il faut établir le dosage le plus économique. La question se pose, par exemple, pour la S. N. C. F., laquelle a besoin d'assurer la couverture de ses wagons. On est obligé de remplacer la toile imperméabilisée, en partie par de la tôle galvanisée, en partie par du zinc. Il faut atteindre le chiffre global des besoins, en coordonnant d'après leur degré de rareté les quantités des différents produits disponibles.

C'est ainsi, autour des programmes de fabrication, que se cristallisent de plus en plus les différentes répartitions. La pénurie laisse de moins en moins de place aux secteurs non planifiés. Par conséquent, les produits disponibles tendront à être monopolisés par les programmes prioritaires. Le Gouvernement sera même parfois obligé, comme on va le voir, de décider lui-même de ces priorités.

b) Par Gouvernement, il ne faut plus entendre seulement le Secrétariat d'État à la Production Industrielle, agissant par l'intermédiaire du Secrétaire de la Répartition et de ses services mais le Conseil des Ministres et, en particulier, le Conseil Interministériel Économique. L'étranglement des ressources nécessitera même une

(1) Comme pour tous les programmes, des reconsidérations constantes, au moins trimestrielles sont nécessaires. Les chiffres indiqués ne représentent donc qu'une première prévision susceptible de modification si les données de la production évoluent en cours d'année.

hiérarchie parmi les priorités déjà reconnues. Ce dosage des besoins vitaux, seul le Gouvernement possédera les éléments pour l'effectuer. Le facteur économique sera doublé par des considérations de politique générale. Il y aura donc ici, dans une première acception, coordination entre le politique et l'économique. Il y aura ensuite arbitrage entre les usages des matières. Le Gouvernement décidera, par exemple, de faciliter au maximum la moisson, et subordonnera, en fait, pendant une saison, tout au moins, tous les programmes au « programme Battage » (dont le programme des tubes isolateurs, pour le transport de l'énergie n'est, au reste, qu'un élément particulier). L'objet de la coordination sera, en l'espèce, fourni par le Ministère de l'Agriculture, qui indiquera ses besoins en moteurs, batteuses, courroies, fils électriques, etc.

Enfin, si, pour une raison ou une autre, la coordination entre Sections et Comités ne s'effectue pas d'une façon normale, le Secrétaire de la Répartition et spécialement le Répartiteur général, sont là pour décider du caractère impératif de l'attribution des contingents sollicités, et au besoin pour faire reconsidérer par les Sections leurs prévisions de Répartition.

En ce qui concerne la coordination des programmes par le Gouvernement, on touche là la véritable clef de l'économie dirigée. Jusqu'ici, les circonstances sont difficilement compatibles avec un plan systématique et général, mais il semble que ces mêmes circonstances nous orientent, comme le montrent les précédents développements, dans cette voie d'une coordination partant d'en haut, qui aurait, entre autres, le mérite d'une plus grande cohérence.

Nous allons maintenant quitter la coordination des attributions, c'est-à-dire le terrain de la répartition effective, pour considérer, en troisième et dernier lieu, la façon dont est assurée la coordination de l'activité générale des Sections.

III. — Coordination de l'activité générale des Sections

Il s'agit ici de l'ensemble des mesures qui ne peuvent être prises que par le Secrétariat de la Répartition et la Section Centrale de l'O. C. R. P. I., pour unifier et coordonner d'une Section à l'autre, les règles diverses de la Répartition. Nous avons déjà noté en examinant les attributions de la Section Centrale, et constaté par la suite, que cette coordination était sa raison d'être. Il est donc inutile d'évoquer à nouveau la coordination des statistiques, des sanctions, etc., ni les études d'unification des titres et des méthodes de Répartition. On pourrait, en effet, faire correspondre à chacun des chapitres qui précèdent, un effort de coordination portant tour à tour sur la préparation, les principes, la procédure, la matérialisation et le contrôle de la Répartition. On limitera donc cet examen à deux points particulièrement importants, l'un relatif à ce que l'on peut

appeler « la coordination d'usage », l'autre à la « coordination économique » des données fournies par les 12 Sections dans leurs rapports officiels.

Coordination d'usage. — Cette notion répond à un certain nombre d'hypothèses où l'élément déterminant de la coordination est l'utilisation du produit. En voici les principales :

a) Si un produit existe en quantité limitée, et qu'il est utilisé seulement à deux ou trois fins, d'un intérêt également incontestable, le Répartiteur peut en attribuer un contingent à chaque Comité utilisateur. C'est la solution la plus simple (l'alfa est ainsi partagé entre le papier et le textile par le Répartiteur des Produits divers). Mais il pourra arriver que deux Répartiteurs afin d'en contrôler la Répartition, revendiquent un même produit, au moins dans la mesure où ce produit est assimilable aux produits pour lesquels chaque Section correspondante est normalement compétente. C'est ce qui s'est passé, entre autres, pour la répartition des os. Ces produits intéressent deux grands usages : la chimie, pour la fabrication de la colle ; la tabletterie-brosserie pour la fabrication d'articles variés : brosses à dents, etc. Il appartient à la Section de la Chimie de réserver la partie des os de travail la plus propre à la fabrication de ces objets, à la Section des Produits divers, chargée d'en effectuer la répartition. Une coordination d'usage a donc fixé les modalités de ce partage d'attributions, en mettant en jeu une notion nouvelle de double répartition, la première effectuée par le *Répartiteur principal*, la seconde par le *Répartiteur spécial*.

Le Répartiteur spécial est, en effet, mieux placé que le Répartiteur principal pour arbitrer entre les différents usages qu'un même produit peut avoir à l'intérieur même de l'usage général pour lequel il a compétence. Ainsi, le Répartiteur du Pétrole sera Répartiteur spécial du Carbone de calcium et dosera les emplois faits de ce produit par leurs utilisateurs entre l'éclairage et la traction.

Ce système encore peu répandu, a, en outre, l'avantage d'éviter des délégations de pouvoir juridiquement mal définies.

b) Chaque Section jouissant d'une autonomie à peu près complète dans l'élaboration des mesures réglementaires relatives aux produits de sa compétence, il peut arriver qu'un Répartiteur décide une interdiction d'emploi, c'est-à-dire la suppression de l'un des usages d'un produit, sans se soucier des réglementations déjà prises par les autres Sections. Or, précisément, un autre Répartiteur est toujours susceptible, d'édicter, pour ses propres produits une interdiction d'emploi analogue, et le résultat de ces interdictions convergentes peut aboutir involontairement à la suppression totale d'un usage, ce à quoi aucun des deux Répartiteurs n'avait songé, estimant que sa propre interdiction laissait le champ libre aux diverses utilisations des autres produits. Une coordination préventive au moment de l'examen des Décisions générales par la Section

Centrale est donc indiquée d'une façon toute particulière. Lorsque la Décision est déjà officielle, une coordination *a posteriori* permettra de maintenir l'usage compromis, par la publication de dérogations.

c) Le souci de rationaliser la Répartition doit conduire à envisager le cas, où pour un même usage, intéressant plusieurs professions, des produits d'origine différente sont utilisés. On aura tout intérêt à réserver à cet usage le produit qui, pour des raisons quantitatives et techniques, y répond le mieux, et à affecter entièrement les autres à des utilisations différentes. Ce domaine est encore celui de la coordination d'usage. Celle-ci permettra, entre autres, de faire la part des produits de remplacement dans chaque usage défini. C'est là toute une question de coordination technique, qui jusqu'à maintenant n'a donné que des résultats partiels. Elle mérite de faire l'objet d'une étude d'ensemble systématique.

Coordination économique. — En étudiant les documents officiels de la Répartition, nous avons remarqué qu'ils constituaient les instruments d'information du Gouvernement. C'est aussi sur ce point qu'un sérieux effort de coordination doit se développer.

Jusqu'à maintenant, des tâches pratiques immédiates ont le plus souvent requis l'attention des organismes qualifiés. La question qui se pose progressivement est de rendre de plus en plus exploitables ces renseignements trimestriels et mensuels communiqués par chacune des Sections. S'il n'est plus nécessaire d'habituer ces dernières à utiliser des mesures communes, certaines notions purement statistiques sont encore imprécises (1), ce qui risque de fausser bien des calculs. Lorsqu'une harmonisation complète aura ainsi été réalisée, il faudra sans doute modifier en partie la présentation actuelle de ces documents, afin d'établir une correspondance absolue entre les Budgets-matière et les programmes de fabrication.

On doit pouvoir envisager qu'une totalisation des matières réparties par les différentes Sections devra, compte tenu d'un « secteur libre » évalué avec le plus d'exactitude possible, correspondre à la totalisation des programmes de fabrication. Ceux-ci comprendront les programmes de la production industrielle proprement dite et les contingents globaux accordés aux autres départements ministériels (Communications, Ravitaillement, Marine, etc.). Le Gouvernement possédera dès lors un bilan complet de l'ajustement des ressources aux besoins « consacrés ».

L'intérêt de cette connaissance générale des données économiques est évidemment multiple. Un aspect, parmi d'autres, en montrera toute l'importance. Toute politique cohérente repose sur la prévision et sur l'intervention préventive. C'est vrai, en particulier, dans le

(1) Notamment en ce qui concerne les statistiques d'importation exprimées d'une façon souvent indifférenciée en chiffres « sur contrat », en chiffres « départ » ou « arrivée » en France ou chez l'utilisateur.

domaine économique. L'instabilité actuelle oblige à des réajustements croissants et il faut que le Gouvernement puisse, d'une façon générale et autoritaire, en comparant tous les programmes de fabrication et de répartition, connaître en permanence leur relation et dès qu'un décalage se produit (excédent ou insuffisance de matière), le combler par une modification correspondante du programme de fabrication ou de répartition, en reversant les disponibilités nouvelles à d'autres usages.

Développer cette possibilité de coordination gouvernementale, constitue précisément l'une des préoccupations actuelles du Service compétent de la Section Centrale.

* *

En même temps que l'exécution de la Répartition, cet aperçu sur la coordination achève ainsi l'examen technique que nous avons entrepris. Cet examen est à peine terminé qu'une foule de questions nouvelles surgissent et nous prouvent, s'il en était besoin, qu'en cette matière, rien n'est définitif. Bien des points qui mériteraient une attention spéciale n'ont pu entrer dans le cadre de cet exposé. De courtes monographies relatives au mécanisme de chaque Section le complèteraient entre autres, fort utilement en y apportant des précisions et sans doute des correctifs, qu'appelle tout développement synthétique de cet ordre : leur intérêt ne serait pas d'ailleurs que théorique.

Toute enquête actuelle sur la Répartition pourrait légitimement se limiter à l'étude de son aspect technique. C'en est en fait l'essentiel, car personne n'ignore qu'il est toujours difficile d'évaluer la portée d'une expérience qui vous est contemporaine. Mais, si ce caractère périlleux incite à la modestie, il ne saurait nous dispenser de compléter ce tableau des cadres et de l'exécution de la Répartition par une esquisse rapide de la portée pratique du système. Quels en sont les lacunes visibles, les résultats concrets et les possibilités d'avenir ? C'est là un ensemble de perspectives qu'il est impossible d'ignorer tout à fait. Leur examen succinct va faire l'objet de la troisième et dernière partie de cette étude.

(1) Au début de 1943, toutes les Sections auront sans doute codifié leurs Décisions en un texte unique. L'ensemble de ces codifications dont certaines ont paru au *Journal Officiel*, constitueront des documents déjà fort utiles.

TROISIÈME PARTIE

RÉSULTATS DE LA RÉPARTITION

CHAPITRE PREMIER

LIMITES DE LA RÉPARTITION

IL serait illusoire, dans un domaine aussi étendu, de prétendre dresser un bilan complet des limites, c'est-à-dire des lacunes, organiques ou non, de la Répartition. Chacun des chapitres précédents n'a pas manqué de soulever au passage un certain nombre de difficultés, évidentes ou implicites. Il n'est pas question de les reprendre une à une, mais de les résumer, en les groupant d'après leur origine. Il nous sera possible de distinguer ainsi quatre séries de limites, les premières qui tiennent à l'insuffisance fréquente des données de la répartition, les secondes, à l'existence du « marché noir », les troisièmes, à la difficulté de contrôler l'exécution de la répartition, les quatrièmes enfin, à la structure même du système.

I. — Insuffisance des données de la Répartition

Par données de la Répartition, nous désignons les termes initiaux du problème général de l'équilibre des ressources et des besoins, qu'ont à résoudre les Répartiteurs.

En effet, on se heurte ici à la difficulté déjà signalée, que l'on rencontre, d'une part, pour fixer avec précision les ressources disponibles pour une période donnée et, d'autre part, pour inventorier certains besoins.

Incertitude de la ressource. — *a)* Le premier élément à faire intervenir pour déterminer le degré de certitude des ressources, est évidemment fourni par la nature de chaque production. Si l'industrie est concentrée, comme c'est le cas pour les houillères et la sidérurgie, toute la ressource est pratiquement connue du Répartiteur. Mais, pour les autres produits, il n'en va pas toujours de même. Il est, par exemple, très difficile, eu égard à la diversité et à l'étendue géographique de la production du bois, de s'assurer des ressources. Une partie importante en échappe au recensement. En particulier, la répartition du charbon de bois paraît fort compliquée à mettre en route pour cette raison essentielle. Elle nécessiterait l'intervention d'un nombre très élevé de Contrôleurs, qui se heurteraient encore,

comme c'est le cas actuellement, à des préventions régionales et locales très tenaces.

Les chiffres de ressources s'expriment par les questionnaires de production. Un examen critique de l'ensemble de ces questionnaires serait donc seul capable de nous fournir des indications précises. Cela représente une série d'enquêtes compliquées et dont les résultats resteraient encore peu probants. On ne peut qu'esquisser une tendance générale qui est la suivante : l'exactitude des questionnaires semble liée au degré de maturité des organismes qui les envoient et des ressortissants qui les remplissent. Là où une ébauche d'organisation professionnelle existait avant guerre — c'est-à-dire dans certains secteurs de la grande industrie — les questionnaires sont, la plupart du temps, un reflet assez fidèle de la réalité.

Le poste sur lequel la fraude peut se fixer le plus facilement, c'est celui qui concerne les stocks détenus à une date déterminée. En particulier, les premières déclarations de stocks prescrites par les Répartiteurs ont été sujettes à caution. Au contraire, il est beaucoup plus hasardeux de falsifier les chiffres de production ou de livraisons qui doivent résulter des quantités antérieurement réparties ou des ordres de transfert que les Sections ont comptabilisés.

Ainsi, à mesure que l'on s'enfonce dans la Répartition, les fraudes sur les produits répartis sont de plus en plus difficiles. Et l'on peut dire que la plupart des lacunes dans la détermination des ressources s'observent avant l'intervention du Répartiteur. C'est précisément dans la tendance qu'ont les ressources à leur échapper que nous rencontrons l'obstacle essentiel devant lequel les Sections sont souvent démunies de moyens. Ce fait mérite, d'ailleurs, un certain relief et nous en considérerons les causes et les formes dans une analyse particulière ;

b) Un autre élément d'incertitude dont il faut tenir compte réside dans le caractère prévisionnel de certaines ressources, soit qu'elles proviennent de l'importation (carburants, pâtes de bois, corps gras, en partie, etc.), soit que des prestations indéterminées viennent modifier les plans des Répartiteurs. C'est là, ainsi que nous l'avons déjà constaté, un des empêchements majeurs à l'établissement de plans de Répartition stables et reposant sur de longues périodes.

Connaissance imparfaite des besoins. — Il est clair que dans la mesure où la détermination de leurs besoins est laissée aux entreprises, celles-ci ont une propension naturelle à les surestimer et à « gonfler » les chiffres des questionnaires de besoins. Il y a là encore tout un examen critique à faire auquel les Sections sont d'ailleurs maintenant exercées. La critique des références d'activité et l'établissement progressif de programmes laissent, sans doute, de moins en moins de place à l'incertitude. Toutefois, si les besoins des entreprises en matières principales mises en œuvre par les Comités produc-

leurs dont elles dépendent, peuvent être connus avec une précision satisfaisante, il n'en est pas toujours de même pour les matières annexes. Les conditions de fabrication sont souvent inégales d'une entreprise à l'autre ; les données théoriques (nombres proportionnels) manquent parfois encore, et on se heurte là au problème de la sous-coordination des allocations que nous avons déjà rencontré.

De son côté, lorsque chaque Comité a établi un tableau récapitulatif des besoins de ses ressortissants, le total obtenu doit faire l'objet, pour la Section intéressée, d'un deuxième examen. Et il arrive souvent qu'après certains recoupements, et en tenant compte des disponibilités de la Répartition, une deuxième compression s'avère indispensable. Si bien qu'à la connaissance déjà imparfaite des besoins des entreprises, réduites d'abord par les Comités, s'ajoute une deuxième réduction qui risque d'accentuer le décalage entre les besoins réels et leur satisfaction (1).

Enfin, il a pu arriver, exceptionnellement, que dans la crainte de ne toucher aucune attribution, certaines parties prenantes « sous-estiment » leurs besoins. On peut considérer, à l'heure actuelle, que l'expérience a vite fait de faire disparaître cette cause d'indétermination.

En résumé, l'insuffisance des données de la Répartition se ramène tout entière à une difficulté de détermination. En passant au deuxième point de cet exposé, nous allons nous heurter d'abord à une difficulté de « préhension » dans la mesure où les Répartiteurs ne réussissent pas à saisir la totalité des ressources. Une partie, plus ou moins importante de celles-ci, échappent, comme on le sait, au circuit de la Répartition. Il peut être intéressant de voir pourquoi, et jusqu'où, partant du produit lui-même s'étendent les transactions irrégulières englobées sous l'étiquette de « marché noir ».

II. — Le marché noir

Cet obstacle mériterait, à lui seul, une longue analyse et des statistiques nombreuses, qui dépassent nos présentes préoccupations. Il s'agit seulement ici de montrer les deux manifestations essentielles du marché noir, d'un côté sur les produits qui devraient être normalement répartis, et, de l'autre, sur les produits déjà répartis et sur les titres. Dans le premier cas, on peut considérer que le marché noir est la conséquence du facteur Prix. On est donc amené à évoquer l'incidence des Prix sur le sort des produits. Dans le second cas, la notion de prix s'efface et l'on réintègre le cycle de la Répartition, mais un cycle faussé et qui met en échec les règles normales de cette dernière.

(1) L'imprécision particulière des besoins artisanaux a été l'une des raisons de la constitution des Bureaux artisanaux des Matières, dont il a été parlé ailleurs.

Incidence des prix sur le sort des produits. — Si les producteurs enlèvent une partie des ressources au contrôle des Répartiteurs, c'est évidemment qu'ils y trouvent un intérêt certain.

En effet, depuis le 1^{er} septembre 1939, le prix des différents produits est soumis au principe du blocage. Sans doute, depuis cette date, des homologations nouvelles ont-elles été obtenues, tenant compte des hausses intervenues, mais la procédure d'homologation requiert un certain temps : c'est déjà une invitation au malthusianisme économique ! On a, par exemple, assisté à une baisse massive de la production de certaines qualités de cuir (1), jusqu'au moment où est devenue officielle l'homologation de prix attendue.

La fabrication des semelles de bois a été paralysée au début de 1942 pour les mêmes raisons. Les industriels se refusant à lancer leur fabrication sans être certains de couvrir leurs frais et de conserver une marge bénéficiaire suffisante.

Il arrive encore parfois que lorsque les prix nouveaux sont publiés au *Bulletin Officiel des Prix*, les conditions de production ont évolué et le bénéfice de l'augmentation accordée se trouve à peu près absorbé, — ou même dépassé — par les hausses simultanées des frais généraux des entreprises. Un exemple saisissant a en été fourni au cours du 3^e trimestre 1942 par la production du lichen carragheen. Ce produit était homologué au prix de 3 fr. 50 le kilo. Son prix de revient était de 5 à 6 francs. Toute la production échappait donc au Répartiteur et au lieu d'être dirigée vers des usages de laboratoire, était entièrement absorbée, au prix de 25 à 27 francs par certaines industries spécialisées dans la fabrication de succédanés d'huiles alimentaires.

Si l'on néglige ces considérations souvent valables, il reste malgré tout, que l'attrait de la « demande noire » est tel que le producteur n'hésitera pas à courir le risque de faire échapper une partie de ses produits au contrôle du Répartiteur. Lorsqu'on sait que les peaux de moutons étaient payées dix fois leur valeur officielle par les confectionneurs de manteaux, canadiennes, etc., on ne s'étonne plus qu'au cours de l'été 1942 on ait estimé à près de 60 % de la production totale, la ponction opérée par le marché noir. Il y a là un dilemme devant lequel les Sections sont à peu près désarmées. Il ne leur reste comme arme qu'un contrôle renforcé et impitoyable, qui ne suffit d'ailleurs pas toujours à décourager les fraudes.

On pourrait multiplier les faits. Chacun sait que le bois, dont la production difficilement contrôlable permet d'une façon toute particulière les trafics irréguliers, atteint au marché noir des prix sans commune mesure avec les prix officiels. Si, d'une façon générale, l'on ajoute à ces données qu'il existe de nombreux démarcheurs

(1) La production officielle du cuir offre cette particularité d'être doublée d'une production clandestine, et souvent perdue, provenant des abattages familiaux.

spécialisés, bénéficiant de crédits pratiquement illimités, on aura une idée de l'efficacité des moyens employés pour tourner la Répartition, et en même temps de l'inefficacité des moyens normaux de répression.

Il y a donc, en somme, au moins pour les productions « éparses » et sujettes à fluctuations, une liaison directe entre les prix des produits et leur mise à la disposition des Répartiteurs. Si l'écart entre le prix officiel et le prix « noir » est très élevé, il y aura incitation à la fraude. Si, dans l'esprit des intéressés, le risque d'amende encouru par une transaction illicite dépasse l'écart entre le prix officiel et le prix noir, la fraude sera découragée (mais non supprimée). Ce sont là les deux points limites — marginaux pourrait-on dire — qu'un premier contact d'ensemble avec les faits permet seulement de reconnaître, sans qu'une corrélation interne, systématique, puisse être établie (1).

On ne saurait non plus passer sous silence une pratique trop fréquente, celle dite du « dessous de table » et qui consiste à exiger du titulaire d'un droit d'achat, en plus du prix normal, une soulte clandestine. L'incidence de cette pratique sur le sort des produits, si elle n'est pas évidente, est tout de même théoriquement vraie : elle risque d'éliminer, au moins momentanément, les acheteurs qui ne s'y plieraient pas, par un refus de vente qui les obligerait à trouver d'autres fournisseurs. Il y a là possibilité à variation indirecte des courants commerciaux habituels.

L'influence des prix joue sans doute à d'autres titres sur la Répartition, comme nous le remarquerons plus loin, mais il semble qu'à ce premier échelon, si les produits s'orientent vers l'une ou l'autre des directions, légale ou illégale, il soit superflu de rechercher d'autres formes d'incidence. Il n'y a rien à ajouter à l'évidente clarté de cette incidence.

Si nous pénétrons maintenant dans le domaine de la Répartition, nous retrouvons une nouvelle série de manifestations du marché noir, qui prennent la forme de transactions irrégulières, tant sur les produits répartis que sur les titres de Répartition eux-mêmes.

Transactions irrégulières sur produits répartis et sur titres. — Le marché noir sévit également au cours des différentes étapes de transformation des matières premières réparties. Les fuites s'opèrent le plus souvent de la façon suivante : les attributions de matière que reçoivent les entreprises (au moyen de licences, monnaie-matière, etc.) doivent être en principe transformées intégralement en produits. Or, il arrive qu'il n'y ait pas, en fait, correspondance étroite entre le produit fabriqué et la matière ayant servi à sa mise en œuvre, soit qu'un contrôle rigoureux n'existe pas sur l'équiva-

(1) Une étude montrant cette corrélation, pour un même produit, et au fur et à mesure de l'évolution des prix de ce produit, ne manquerait pas d'intérêt.

lence en poids (pièces de fonderie, outillages, etc.), soit qu'une utilisation habile laisse un reliquat sur les quantités de matières normalement allouées pour une fabrication donnée (certaines entreprises de chaussures, tout en accomplissant leur tâche prévue, réussissent ainsi à « économiser » une partie du cuir affecté à cette tâche.)

Ainsi, en marge du contrôle des Sections une certaine fraction des matières régulièrement réparties sert à fabriquer des produits qui échappent à la Répartition et s'échangent à des prix sans commune mesure avec les prix normaux. La plupart des exemples que nous a fournis l'examen du contrôle de la Répartition, constituent précisément autant d'illustrations des pratiques que l'on vient d'évoquer.

Le trafic sur les titres de Répartition procède de raisons analogues. Au lieu d'utiliser elles-mêmes les titres excédant leur production, certaines entreprises (la plupart du temps utilisatrices finales), les cèdent à des intermédiaires qui les revendent aux entreprises qui veulent développer leur production, en marge de la Répartition. Ce trafic clandestin porte essentiellement sur la monnaie-matière (1), à cause de son anonymat et de ses facilités d'échange. Personne n'ignore plus qu'il existe ainsi de véritables cours officieux : on n'achète pas le produit, mais un droit à l'obtenir et à le mettre en œuvre. A Paris, la monnaie-matière de fer, fonte ou acier, se vend, au marché noir, à des taux presque officiels. En août-septembre 1942, ce « cours » était de 5 à 9 francs le kilo. En Province, il semble qu'il y ait par rapport aux cours parisiens, une tendance permanente à la hausse qui peut s'expliquer par la moindre circulation de la monnaie-matière clandestine, tenant sans doute au moins grand nombre de coulissiers noirs, c'est-à-dire à la diminution de l'offre...

Le point textile est aussi l'objet d'un marché analogue ; le « cours » en était, en septembre 1942, assez variable. Il oscillait de 1 à 3 francs. Le chèque-point servant à l'approvisionnement des négociants auprès des demi-grossistes, s'échangeait à un cours encore supérieur, variant pendant la période considérée, de 3 à 4 fr. 50 et ayant même atteint, paraît-il, 9 et 10 francs, en certains lieux de la Côte d'Azur.

Ajoutons, dans cet ordre d'idées, que les bons d'achat de vêtements ne sont pas non plus exempts de ces sortes de tractations.

Ces seules indications permettent d'entrevoir comment les buts de la Répartition peuvent être menacés, au moins dans certains secteurs. Si, dans une certaine mesure assez paradoxale, on peut dire que le marché noir contribue à rétablir une certaine souplesse dans le mécanisme des attributions officielles faites par les Répartiteurs, en permettant la satisfaction de certains besoins dont il

(1) Le marché noir est également alimenté par les faux-monnayeurs qui émettent des bons-matière imités.

n'avait pas été tenu compte, il faut aussitôt souligner qu'une partie des produits disponibles se trouve ainsi aiguillée vers des fabrications souvent peu essentielles et presque toujours au profit de catégories d'individus n'offrant qu'un intérêt social très limité.

Il est impossible de chiffrer en bloc le volume du marché noir sur les produits industriels répartis. Ce que l'on constate aisément, c'est que l'importance des détournements de matières est très inégale d'un produit à l'autre, et même d'un moment à l'autre. La politique des prix a sans doute souvent favorisé le marché noir, mais une lutte de prix, entre marché officiel et marché noir, si elle était réalisable, réduirait sans doute, mais ne supprimerait pas, pour autant, ce dernier dont l'objectif reste beaucoup plus la libre disposition des produits que l'obtention du prix le plus élevé. Le seul remède, peut-être un peu tardif, serait une répression impitoyable, qu'en fait les circonstances actuelles ne permettent pas toujours.

Cette notion de « marché noir » conduit d'ailleurs à un problème très général qui dépasse les données économiques. Les Répartiteurs, au même titre que n'importe qui, se heurtent à ce climat moral particulier, où l'appât décuplé du profit, le déclin de la probité, voire la simple « débrouillardise », sont devenus depuis la guerre les mobiles caractéristiques d'une époque et dont le marché noir n'est qu'une expression.

III. — Difficultés particulières de contrôle

A différentes reprises nous avons insisté sur le caractère étendu des pouvoirs du Répartiteur, qui doivent s'exercer jusqu'à l'utilisation finale des produits, ce qui implique un contrôle permanent sur toutes les phases de la Répartition, contrôle dont nous avons eu précédemment l'occasion de mesurer les difficultés de tous ordres. Il s'agit surtout maintenant de mettre en relief deux problèmes essentiels, devant lesquels les Répartiteurs restent encore presque toujours désarmés en raison de leur éloignement des derniers consommateurs : l'affectation de certains produits à une utilisation finale déterminée, et une partie des allocations faites au titre du Rationnement, échappent ainsi à leur contrôle comme on va le constater.

Incertitude de certaines utilisations finales. — S'il est toujours possible de contrôler des entreprises spécialisées dont les Sections possèdent les références détaillées, il est matériellement impossible de savoir si tel produit attribué à titre accessoire à un professionnel isolé, pour satisfaire un besoin précis, est bien consacré à ce besoin.

Ainsi, le Répartiteur du Pétrole accorde une certaine quantité d'essence et de gas-oil aux besoins de la pêche maritime ; or, seule, une faible partie de ces allocations est utilisée effectivement par

certains pêcheurs de la Méditerranée, à alimenter les moteurs de leurs chalutiers. Ils la revendent au marché noir et réalisent ainsi un bénéfice qui dépasse celui que leur laisserait la vente de leur poisson, défalcation faite de leurs frais divers. Ainsi, nous retrouvons ici le facteur prix qui intervient pour neutraliser la Répartition d'une façon inattendue. Ce fait n'est d'ailleurs pas isolé ; on a signalé que certains blanchisseurs préfèrent parfois aussi se priver du carburant nécessaire au transport du linge, pour réaliser un profit immédiat et facile.

Il semble bien que devant de telles pratiques, le Répartiteur soit démuné de moyens : le seul qui lui reste, brutal sans doute mais rationnel, serait de diminuer ou de suspendre une partie de ses attributions, lorsqu'il a pu établir la preuve de tels détournements.

Sans qu'il y ait détournement systématique d'utilisation, il advient aussi que certaines fabrications, pourtant indispensables, disparaissent tout à fait, malgré des attributions constantes de matières. On cite au moins le cas de la répartition du papier affecté à la fabrication des sacs à ciment 6 plis, destinés au transport maritime. Cette fabrication avait été pratiquement supplantée, vers le mois d'avril 1942, par celle, plus simple, des sacs 4 plis, dont le caractère rémunérateur était identique. Une nouvelle fois on retrouve ici l'influence indirecte des prix sur la Répartition. Mais, à la différence de l'exemple précédent, il est possible de pallier cette conséquence par une homologation de prix supérieur, qui a d'ailleurs été accompagnée, dans le cas envisagé, de mesures spéciales de contrôle de la Répartition.

Ces faits dont on pourrait sans aucun doute trouver d'autres exemples prouvent que les obstacles rencontrés par la Répartition sont plutôt l'expression de la nature des choses que d'une réglementation inconséquente des Sections intéressées. Ils montrent, toutefois, la nécessité, là où c'est possible, d'une coordination immédiate des prix et du but recherché par les Répartiteurs.

Défaillances du Rationnement. — C'est au stade du Rationnement que le public est le mieux à même de constater les limites de la Répartition. Aussi générales qu'apparentes, elles font du Rationnement un problème difficile à résoudre. S'assurer que seuls sont satisfaits les besoins authentiques, ou du moins qu'ils ne restent pas insatisfaits, en constitue l'essentiel. On connaît les méthodes de répartition des bons de chaussures et des vêtements : nous les avons rencontrées ailleurs... et chacun sait, on devine, par sa propre expérience, les failles de ce système qui exige une telle décentralisation que la qualité et les moyens de l'arbitrage font souvent défaut.

On laisse à des Commissions d'attribution le soin de répartir les demandes. C'est là la première source d'erreurs, tenant à l'absence d'un critère positif. La plupart du temps, ces Commissions tiendront compte du nombre de demandes antérieurement formu-

lées, sans avoir la possibilité de contrôler effectivement le caractère plus ou moins aigu des besoins.

Ensuite, il sera très difficile d'empêcher, surtout dans les campagnes, que des complicités plus ou moins conscientes ne jouent, pour faire retenir certaines demandes dès leur première présentation. On rapporte même, dans certaines provinces, des exemples nombreux de trafic systématique sur l'octroi des bons d'achat, qui donne lieu à des échanges en nature.

Sans doute, des efforts sont-ils déployés en vue de perfectionner les méthodes d'examen des demandes et d'attribution des bons par les mairies, mais on rencontrera toujours des obstacles qu'on pourrait qualifier de naturels, en face desquels on se trouvera démuni de moyens. Encore une fois, les institutions valent souvent ce que valent les hommes, et on ne saurait imputer au système des défauts qui naissent bien plus de l'ampleur nécessaire d'une réglementation jusqu'ici inconnue et des conditions générales de vie, que d'une mauvaise organisation interne de ce système.

Cela ne veut d'ailleurs pas dire que ce dernier soit caractérisé par une cohérence telle qu'il exclut toute critique. Mais ces critiques, comme on va essayer de le montrer, portent ailleurs.

IV. — Lacunes dans la structure de la Répartition

On aborde ici un ensemble de questions particulièrement délicates. D'abord parce que l'expérience ne se manifeste que sous une forme déterminée qu'on ne peut que rapporter à d'autres formes très hypothétiques, ensuite, parce qu'un jugement de valeur sur une expérience aussi adhérente que l'est la Répartition à la réalité quotidienne, risque de manquer de recul et de sérénité. La seule chose que l'on puisse faire pour le moment est donc de souligner certains éléments de la Répartition qui appellent spécialement l'attention, tant par leur importance que par certaines lacunes assez voyantes, qui se sont progressivement précisées depuis deux ans. Nous ferons converger nos observations — très schématiques d'ailleurs — sur deux points en fait solidaires : sur les cadres organiques de la Répartition et sur l'esprit pratique du système.

Nécessité d'une unité de direction. — En étudiant les organismes de la Répartition, nous leur avons reconnu, au seul examen de leur structure, un certain caractère d'autonomie, n'excluant d'ailleurs pas la cohérence au moins formelle de l'ensemble. Nous en avons sans doute indiqué les raisons initiales. Or, précisément, c'est ce point que les faits nous incitent maintenant à méditer. Les développements précédents nous ont montré à quels résultats ont abouti les latitudes laissées au départ à chacune des Sections de l'O. C. R. P. I. : à une diversité très étendue dans le détail des méthodes et dans la forme des réglementations qui rend absolument indispensable

l'effort sévère de coordination dont il a été parlé. La plupart des Répartiteurs, jouissant de très larges pouvoirs, ont agi, chacun dans leur Secteur, au gré des nécessités du moment, c'est-à-dire d'une façon très empirique, qu'il n'est nullement certain qu'on doive tenir comme un signe de particulière souplesse et de vitalité du système.

En face de ces Sections, évoluant sans brides, la Section Centrale de l'O. C. R. P. I. et même le Secrétariat de la Répartition sont restés souvent désarmés. Le public a eu affaire à une série d'Organismes officiels souvent parallèles et dont les dirigeants, dans un domaine où la plupart des questions sont pourtant interdépendantes, agissaient, malgré une compétence et un dévouement le plus souvent indéniables, selon leur seul jugement.

Pour tout dire, l'initial et légitime souci de ne pas paralyser l'économie par un esprit de système — souvent inopportun — a longtemps ôté au Gouvernement le goût d'user de tous ses pouvoirs. Nous aboutissons maintenant à la nécessité de créer dans les faits — elle l'est déjà dans les textes — une véritable Direction de la Répartition, qui précise et limite la tâche de chaque Répartiteur, et puisse substituer à l'empirisme, des directives impérieuses, auxquelles même un certain appel à cet esprit de système dont on se méfiait, ne saurait guère nuire.

Les rapports entre les Sections et les Comités d'Organisation appellent aussi quelques remarques. Il ne faut pas oublier que la Répartition doit être avant tout équitable, et, par suite, les Répartiteurs ne peuvent à aucun degré se désintéresser de la façon dont les Comités sous-répartissent les contingents. Aucune attache professionnelle ne saurait, par exemple, permettre directement ou non à certaines entreprises de bénéficier d'un régime d'attributions plus favorable. Il y a là tout un contrôle à exercer, sur des points précis par les Commissaires du Gouvernement, et il peut sembler que leur action n'a pas souvent porté sur ce terrain. Ainsi, les Commissaires du Gouvernement peuvent-ils, eux aussi, utilement concourir, sous cet angle particulier, à la réalisation de cette unité indispensable.

Toutes les autres imperfections, dénoncées par les entreprises : lourdeur des organismes, lenteur administrative, abus et complexité des formalités, etc., sont liées plus ou moins à cette absence relative d'unité et de hiérarchie, que le Secrétariat d'État à la Production Industrielle semble d'ailleurs, en cette fin d'année 1942, décidé à obtenir.

Communauté d'action. — La nécessité de cette communauté découle de ce qui précède. Il y a encore actuellement un compartimentage entre les Sections, entre les Sections et les Comités, entre la politique de Répartition et celle des Prix, qui, en face de l'interdépendance croissante des faits, risque d'accroître de plus en plus les difficultés. Nous avons, dès le premier chapitre, marqué le carac-

tère prioritaire de la Répartition. Peu à peu, nous avons pu nous apercevoir que si, en principe, certaines tâches essentielles n'incombent pas aux Répartiteurs, elles sont conditionnées par la Répartition. On remarque donc que la coupure établie entre Répartition et Production, et sur laquelle il a été insisté ici même, tend à s'atténuer à l'expérience au profit d'un pouvoir des Répartiteurs, souvent indirect, mais toujours déterminant. Ainsi, se dégage la notion du caractère totalitaire d'une direction économique reposant sur la Répartition, et qui exige rapidité et liaison dans l'exécution, c'est-à-dire simplification des rouages administratifs — en particulier des Directions ministérielles — relation constante et peut-être nouvelle hiérarchie entre le Département de la Production et celui des Finances et, enfin, contrôle renforcé du Secrétariat de la Répartition sur ses exécutants.

*
* *

On ne saurait évidemment apporter à cet inventaire sommaire des limites de la Répartition d'autres conclusions que celles fragmentaires qu'impliquent les précédentes remarques. Toutefois, on peut, d'une façon très générale, ajouter que la guerre constitue sans doute, là, comme ailleurs, l'essentiel facteur d'instabilité et de déviation. Malgré cela, en un temps relativement court, des instruments d'action ont été constitués et une expérience se développe, qui est en butte aux difficultés permanentes que chacun devine. Pour en assurer le rendement, un effort considérable de compréhension et d'invention a été indispensable. De multiples bonnes volontés et beaucoup d'intelligence s'y consacrent chaque jour. D'ailleurs, si l'on considère l'ensemble des faits, comme nous y sommes maintenant invités, les résultats acquis ne permettent pas de dire que le système de Répartition des produits industriels n'a pas atteint ses principaux objectifs.

CHAPITRE II

CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES DE LA RÉPARTITION

LA Répartition a effectivement atteint son but originel qui était d'éviter l'accaparement des matières par les entreprises les plus aptes à la lutte, c'est-à-dire, souvent les plus grandes. Par suite, elle a réussi, jusqu'à maintenant, à empêcher les phénomènes directs et naturels de concentration (1). C'est là son premier résultat d'ensemble. Cet aspect du problème mérite d'ailleurs d'être mis en lumière, en précisant les conséquences directes de la Répartition sur l'activité générale des entreprises. On évaluera ensuite son influence indirecte sur les formes et l'orientation de l'économie.

I. — Conséquences directes de la Répartition sur l'activité générale des entreprises

Non seulement aucune branche industrielle, semble-t-il, n'a été, à une ou deux exceptions près, complètement réduite au chômage (2) mais la Répartition, bien que très handicapée par la baisse considérable des ressources qui a été chiffrée au seuil de cette étude, a permis, comme nous allons le constater, un maintien d'activité, somme toute supérieur aux premières prévisions. De plus, le contrôle exercé par les Répartiteurs et les Comités sur la marche des entreprises a déjà abouti à des résultats dignes d'être notés.

Taux d'activité. — L'indice d'activité, tel qu'il a pu être calculé pour chaque grande industrie, en tenant compte des correctifs appelés par les changements territoriaux intervenus depuis la guerre, par la dispersion de certains indices élémentaires, etc..

(1) La concentration issue de la loi du 17 décembre 1941 revêt surtout un aspect politico-économique, sans lien initial avec le régime de la Répartition.

(2) Les interdictions d'emploi ont sans doute eu pour résultat la suppression ou la transformation d'un certain nombre d'articles, mais sans qu'on puisse dire qu'elles ont entraîné la disparition de branches entières de l'industrie.

fournit malgré toute sa relativité des indications intéressantes sur le standing de la production française depuis la guerre.

Cet indice de la production industrielle, que nous extrayons du *Bulletin de l'Institut de Conjoncture*, s'applique (sauf pour les matériaux de construction et les carrières) à la production en quantité (poids, volume, nombre).

Pour les principales industries touchées par la répartition, l'indice de production de l'automne 1941, par rapport à l'indice 100 correspondant à l'année de base 1938, a été le suivant :

Industrie du bois	130	} Base : 100 en 1938
Énergie électrique	121	
Mines	98	
Carrières	90	
Bâtiment, Travaux publics.....	79	
Verrerie	62	
Travail des métaux	61	
Matériaux de construction	59	
Industries chimiques	55	
Papier	52	
Métallurgie.....	49	}
Industries textiles, cuirs et peaux.....	44	
Imprimerie.....	38	
Caoutchouc	37	

Si l'on y ajoute les industries alimentaires qui échappent au contrôle de l'O. C. R. P. I., on obtient un indice d'activité moyen de 64, qui représente la production métropolitaine, à l'exclusion de celle de l'Alsace-Lorraine (1).

Il serait vain de vouloir établir une corrélation précise entre le potentiel industriel tel qu'il ressort du bilan des ressources en septembre 1940, et le taux effectif de la production ultérieure. Il faut, en effet, tenir compte de deux facteurs qui ont transformé le caractère aigu de la pénurie : l'existence de stocks d'un côté, et de l'autre, l'importance accrue des commandes allemandes qui donnent lieu souvent à une alimentation directe des usines. On retrouve toutefois dans la hiérarchie des indices, un reflet direct de la hiérarchie des raretés signalée dans le bilan en question.

Si l'on possédait des statistiques complètes pour l'année 1938, on pourrait montrer que le nombre d'entreprises et le nombre d'ouvriers employés par elles n'ont pas, depuis la guerre, varié en proportion de la chute de l'approvisionnement en matières. Il y a même des secteurs (industries du cuir : tanneries) où l'on n'enregistre pour ainsi dire aucun changement dans le nombre des entreprises

(1) La production industrielle du 2^e trimestre 1942 par rapport à celle de la période correspondante de 1941, en représente 95 à 96 %. Le recul est donc négligeable.

et peu dans celui des ouvriers. Cela s'explique par la durée généralement plus courte de la journée de travail. C'est là un facteur essentiel, corrélatif à la répartition des produits, et qui a permis de faire durer au maximum les ressources, en en faisant vivre le plus grand nombre possible d'entreprises. Sans doute la concentration poursuivie, en application de la loi du 17 décembre 1941, modifie-t-elle les termes du problème ; d'une moyenne de trente à trente-cinq heures, la durée hebdomadaire de travail a été, comme on le sait, portée à un minimum de quarante heures, entraînant la fermeture des entreprises les moins bien outillées. Mais, on l'a déjà noté, c'est un résultat qui ne provient en rien des mesures de la Répartition, et qui même, va à leur encontre (1).

Ainsi, en considérant l'incidence de la seule Répartition, est-on porté à constater que cette dernière a effectivement réalisé son principal objet qui était d'empêcher l'étouffement de l'industrie et, surtout, des petites entreprises.

Détermination du rendement. — La connaissance du fonctionnement et des moyens des entreprises, acquise par les organismes répartiteurs et sous-répartiteurs, permet déjà d'évaluer la valeur industrielle relative de chacune d'elles. La période de pénurie actuelle fournit une occasion unique de vérifier dans quelle mesure les industriels ont réussi à « défendre » leur production, à économiser les matières premières, et, d'une façon générale, à s'adapter aux circonstances nouvelles (2). On voit l'intérêt de cette détermination du rendement respectif des entreprises. Si, actuellement, elle constitue en principe le critère essentiel servant à distinguer quelles sont les entreprises auxquelles on appliquera les mesures de fermeture de la loi du 17 décembre 1941, son utilité véritable est plus lointaine et plus durable. Il n'est pas défendu de voir dans cette expérience l'une des bases de la rationalisation progressive de l'ensemble de la production, qui constituera l'une des grandes tâches économiques d'après-guerre. Il n'est pas démontré — les faits présents prouvent souvent le contraire, — que les grandes entreprises obtiennent toujours le rendement optimum. En effet, dans la plupart des industries, où persiste à un certain degré la forme artisanale (céramique, tannerie, par exemple), on constate que la régularité et l'économie dans l'utilisation des matières sont atteintes plus facilement par les petites entreprises. On a maintes fois insisté sur l'esprit d'économie qui inspire les patrons de ces dernières, sur la surveillance permanente qu'ils exercent sur la fabrication, etc. Tout cela se justifie ici. Nous pouvons donc en conclure que la

(1) C'est au plus, si l'on veut, une nouvelle Répartition des activités, rompant avec les premiers mobiles de la Répartition des produits (que celle-ci d'ailleurs aura permis en partie d'opérer, comme il est indiqué par la suite).

(2) Entre autres par l'application ou le développement des méthodes comptables.

rationalisation future n'est pas liée fatalement à cette concentration, dont le schéma traditionnel fait bénéficier les seuls « ténors » de l'industrie.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que cette notion de rendement est, dirons-nous, multivoque. Tout dépend parfois du point de vue auquel on se place. Et précisément, celui du Répartiteur, peut fort bien lui donner un sens particulier qui n'a rien de commun avec son acception générale. Ainsi, les nécessités de la Répartition auront tendance à faire tenir, par exemple, un compte particulier des consommations de chaque entreprise en charbon, électricité, huile, etc. Or, il arrive souvent que de petites entreprises, grâce à des facilités locales en moyens de chauffage (bois, tourbe, etc.), à des installations et des procédés plus rudimentaires, réalisent bien certaines économies de produits répartis. Mais, en même temps, le perfectionnement de l'outillage, l'hygiène et la sécurité des conditions de fabrication et la bonne utilisation de la main-d'œuvre, passent au second plan. Par suite ce qui, pour le Répartiteur, constitue un rendement satisfaisant, peut, dans une économie soustraite à la hantise de la rareté, être tout à fait dépassé lorsque l'on met en présence tous les facteurs de la production, par un ensemble de considérations qui aboutissent à une notion générale de rendement moins étroite.

Il ne faut donc retenir toutes indications sur le rendement des entreprises, vu sous l'angle de la Répartition, qu'à condition de n'en pas tirer brutalement des conclusions définitives. La Répartition est un premier filtrage qui doit permettre un premier classement des producteurs. Ce classement ne saurait rendre superflus les « tests de capacité » de tous ordres auxquels les entreprises devront être soumises, le jour où, la paix revenue, on abordera d'une façon systématique et cohérente le problème de l'organisation de la production.

Nous arrêterons ici ces remarques succinctes relatives aux conséquences directes de la Répartition sur l'activité générale des entreprises, car elles nous conduisent déjà à la question plus vaste des incidences de la Répartition sur la structure même de l'économie.

II. — Incidences de la Répartition sur la structure économique

Les résultats indirects de la Répartition sont évidemment des plus divers, et souvent des plus difficiles à apprécier, en ce sens que d'autres éléments se mêlent à la Répartition et empêchent de déterminer avec certitude la part d'influence de cette dernière. On peut cependant considérer à juste titre que depuis deux ans, la loi du 10 septembre 1940 est le principal instrument d'action économique. Tout s'organise autour du partage des quantités existantes de matières. La Répartition ne saurait donc se désintéresser de l'amélioration de ces disponibilités, c'est-à-dire qu'elle engendre la

récupération des vieilles matières, le développement et la recherche de certaines productions. Nous examinerons dans leurs grandes lignes les résultats obtenus dans ces deux domaines et nous verrons comment les courants commerciaux ont subi le contre-coup des événements.

Développement de la récupération. — La récupération est une activité centenaire. Mais la nécessité d'augmenter les ressources à répartir lui a donné une ampleur toute nouvelle. La récupération déjà existante de certains produits a été officialisée et contrôlée, celle de déchets, jusqu'alors abandonnés, a été organisée de toutes pièces.

La récupération porte essentiellement sur les papiers et cartons, les chiffons, les ferrailles et métaux non ferreux ; produits pour lesquels elle existait depuis longtemps. Elle a été très développée depuis 1941, et parfois créée, et elle s'étend ainsi principalement aux débris de caoutchouc et de cuir, aux débris de verre, aux os, aux soies de porc et aux cheveux.

La récupération (1) du papier est sans doute celle dont le rendement proportionnel s'est avéré le plus élevé. Sur une production de 1.250.000 t. de papier et de carton à laquelle s'ajoutait une importation de 175.000 t., les quantités récupérées en 1938 ont été de 175.000 t. En 1941, sur une production réduite à 500.000 t., et privée de tout apport extérieur, la récupération a porté sur 140.000 t. En d'autres termes, alors qu'on récupérait, en 1938, un huitième des papiers et cartons neufs, on en a récupéré presque un tiers, en 1941.

Pour les cinq premiers mois de 1942, la récupération a mis à la disposition du Répartiteur du Papier, 52.000 t. de vieux papiers. En prenant pour base de calcul le taux de 80 % de rendement pour la transformation du vieux papier en papier neuf, la production correspondante est de 42.000 t., soit la production totale des usines à papier d'environ deux mois du premier semestre 1942. Sur la base d'une tonne et demie de bois pour une tonne de papier, une telle production économise 69.000 t. de bois, soit la production annuelle moyenne de 40.000 ha. de forêt.

On pourrait énumérer les statistiques mensuelles de la récupération des ferrailles, des vieux métaux et des chiffons, mais devant l'absence de statistiques correspondantes pour les périodes d'avant-guerre, il est impossible d'en tirer des conclusions véritables. On peut seulement noter que les chiffres de récupération de ces vieilles matières sont progressivement inférieurs chaque mois par rapport au précédent. C'est un indice de l'épuisement des produits et des stocks particuliers.

(1) Les chiffres rapportés ci-dessus ont été communiqués par le Service de la Récupération de l'O. C. R. P. I.

Au contraire, les résultats du ramassage des déchets de cuir, de caoutchouc, du verre cassé, des soies de porc, des crins, des os et des cheveux, développé surtout depuis deux ans, ou même inexistant auparavant, sont en général, plus intéressants, car ils montrent, sur certains points, une progression constante. Si la collecte mensuelle du verre cassé et celle des soies de porc, par exemple, ne marquent pas de progression en 1942 et peuvent se représenter, pour le verre cassé, par une moyenne de 700 t. et pour les soies, par des chiffres variant selon les mois de 6 à 12 t., on enregistre, à l'opposé, un mouvement régulièrement ascendant du rendement des autres récupérations. On passe, pour le cuir de 78 t., en février 1942, à 303 t. en septembre ; pour le caoutchouc, de 344 t. à 1.131 t. ; pour les os, de 944 t. à 1.141 t., et, enfin, pour les cheveux, de 7 t. en avril 1942 à 21 t. 5 en septembre.

La justification de la récupération n'est plus à faire. Il suffit de considérer par exemple que 170 kgs de chiffons permettent d'obtenir 90 kgs de papier ; que, tandis que pour obtenir une tonne de fer ou d'acier, il faut environ 1.200 kgs de coke métallurgique pour traiter le minerai de fer, il suffit de 500 kgs de charbon pour réaliser la même quantité de fer ou d'acier en partant de la ferraille. D'où économie de combustible et de métal lorsque les vieux métaux récupérés sont réutilisés en l'état, évitant ainsi les pertes dues au lingotage. On sait également qu'avec les déchets de cuir, on fabrique des « pastilles », des talons, etc., et qu'une partie de ces déchets est absorbée par la fabrication des syndermes. La dernière née des récupérations — celle des cheveux — a déjà permis des utilisations imprévues (fabrication de pantoufles, de feutre, etc.).

La pratique de la récupération a simultanément développé et officialisé les métiers de ramasseurs et de classeurs. Mais le rôle de ces derniers semble promu à une importance grandissante, après la guerre. L'effort actuel de récupération, paralysé dans ses résultats par la pénurie, devra, en effet, avoir sa place dans l'effort général de rationalisation que nous assignons à l'économie de demain.

Les industries de substitution. — Toute période de disette — volontaire ou non (1) — incite à tirer le meilleur parti possible des ressources nationales. On a donc assisté, depuis deux ans, à un double travail d'extension des industries de remplacement déjà existantes et de prospection d'industries nouvelles.

a) Parmi les industries que la disparition des importations d'outre-mer a particulièrement touchées, on connaît la situation difficile du textile. On sait, par suite, l'intérêt grandissant de la fabrication des fibres artificielles. A l'heure actuelle, presque tous

(1) Volontaire lorsque l'Etat s'est imposé une politique d'économie fermée, comme celle préconisée par F. List et réalisée, plus tard, d'une façon systématique par les régimes totalitaires.

les articles textiles sont à base de rayonne ou de fibranne. En 1938, on a produit près de 34.000 t. de fibres artificielles, représentées pour les quatre cinquièmes par la rayonne ou soie artificielle. En 1942, on en aura approximativement réalisé 55.000 t. La production de la fibranne, dans les dernières prévisions, atteint le niveau de celle de la rayonne, la fibranne permettant une gamme d'utilisations plus vaste. Si la différence n'est pas supérieure entre les chiffres de production de 1938 et ceux de 1942, c'est que des difficultés d'importation de pâte de bois, et surtout de répartition des différentes matières nécessaires à leur mise en œuvre ont empêché de réaliser un programme supérieur, primitivement fixé à 85.000 t. Mais il faut surtout tenir compte, au point de vue où nous nous plaçons, de l'équipement industriel qui a été poursuivi et qui devrait permettre de traiter, dans un prochain avenir, plus de 120.000 t. de ces fibres (1).

Le développement de l'emploi des gazogènes nous fournit un autre exemple d'une industrie à laquelle l'amincissement des ressources traditionnelles a donné un coup de fouet. Alors qu'on peut estimer à 8.000 le nombre de gazogènes existant avant-guerre — dont une partie utilisée par l'armée — ce nombre est, en 1942, d'environ 125.000.

On peut aussi évoquer l'exemple des résines vinyliques, qui très peu employées en France en 1938, en raison de leurs prix relativement élevés par rapport aux produits naturels et du peu de goût de l'industrie française pour la recherche de produits de remplacement, servent maintenant à de multiples usages : obtention de syndermes, enduction des toiles cirées et simili-cuir, apprêts pour feutre, paille, textiles artificiels ; production d'articles moulés, profilés, de tissus caoutchoutés, préparation de mélanges isolants en remplacement du caoutchouc des peintures et vernis spéciaux, de colles pour cuir et étoffe sur métal, imperméabilisation de pots en carton pour denrées alimentaires, etc. En 1941, 250 à 300 t., en moyenne, de résines vinyliques ont été fabriquées et utilisées chaque mois par l'industrie française, ce qui représente près de vingt fois les chiffres d'avant-guerre (2).

Enfin, l'essor récent des fabrications de lanital et de nylon ajoute un exemple intéressant à ceux qui précèdent. Le lanital (ou « laine italienne ») s'obtient en partant de la caséine (dite caséine textile, à cause du traitement spécial auquel on la soumet). La production actuelle de 40 à 50 t. de lanital par mois souffre de difficultés d'approvisionnement en caséine. Elle est absorbée par les commandes allemandes et par la fabrication de couvertures, de feutres et bérêts

(1) A condition bien entendu que l'approvisionnement en matières premières puisse être assuré. — Seul l'après-guerre donnera cette possibilité.

(2) Cette production a fléchi en 1942 par suite de l'insuffisance des matières composantes.

basques, articles auxquels le pouvoir feutrant et thermique du lanital convient particulièrement.

Le nylon (1) déjà expérimenté aux États-Unis avant la guerre, fait en ce moment, en France, l'objet d'essais, qui semblent concluants. Le nylon revêt l'aspect de fils ou de crins. C'est un produit de synthèse, dans la composition duquel entrent du phénol, de l'ammoniaque, de l'hydrogène, de l'acide nitrique, etc. La quantité mensuelle de nylon obtenue pendant l'automne 1942 était de 5 à 6 t. Les fils de nylon sont actuellement utilisés, entre autres, pour la bonneterie (bas), par l'industrie électrique et pour la fabrication de rubans de machines à écrire. Les crins par la broserie et pour la fabrication de crins chirurgicaux et d'archets. Le nylon est très résistant, et peut avec avantage être pour certains emplois, substitué au coton et à la soie. Son prix de revient est normalement très inférieur à celui de la soie ; c'est là, pour cette industrie nouvelle, un facteur supplémentaire de vitalité.

b) A côté de ces industries, sinon engendrées par l'autarcie actuelle, du moins développées grâce à elle, des fabrications vraiment nouvelles sont nées de la seule nécessité. Les résultats obtenus sont inégaux. Certains sont déjà fort encourageants.

Donnons tout d'abord la première place à l'industrie des huiles de remplacement et de synthèse, avant-guerre à peu près inexistante en France. Il suffira de préciser que sur le total des ressources du 4^e trimestre 1942, qui s'évalue à 9.205 t., les huiles nouvelles fabriquées par synthèse ou en partant des goudrons de houille, de la collophane, etc., fournissent plus de la moitié des disponibilités (4.950 t.), les 4.255 t. d'huiles minérales provenant uniquement d'importations d'Allemagne. Le pouvoir lubrifiant de ces huiles nouvelles n'est pas inférieur à celui des huiles minérales. Leur pouvoir régénérateur aurait également fait ses preuves. C'est donc là une industrie promue à un avenir à peu près certain, et qui doit être développée pour le bénéfice de l'économie française, quels que soient les événements.

Tout le monde connaît maintenant l'ampleur prise par une autre fabrication née de la pénurie, celle des chaussures à semelles de bois, rigides ou souples, dont le nombre atteint, pour une année, 24 millions de paires. Il semble d'ailleurs que, en dehors de quelques modèles « Fantaisie » pour dames, que la mode réussira à maintenir, ces articles répondent surtout à des nécessités momentanées et que dans la mesure où la production nationale de cuir pourra recouvrer son autonomie, les fabrications traditionnelles reprendront leur place.

On ne saurait encore en dire autant des fibres textiles nouvelles, inconnues en 1938 et que l'on commence à obtenir par un traitement

(1) La *Science et la Vie* d'août 1942 a publié sur le nylon une étude particulièrement documentée.

approprié du genêt d'Espagne, du genêt à balai, du jutypfax et de la guimauve.

Du genêt d'Espagne, on escompte pour 1942, une production de 500 à 600 t. de filasse provenant de la paille (1) dont les possibilités de récolte sont, pour l'avenir, estimées à 25 ou 30.000 t. Les usages de cette fibre pourraient être très variés : tissus fabriqués par mélange avec des déchets de laine (dont les échantillons paraissent très satisfaisants), par mélange avec la fibranne afin de remplacer les fils de jute destinés aux mèches des mineurs, ficelles pour chaluts (à la place du chanvre) etc... Il appartiendra au répartiteur du Textile d'orienter la fabrication vers le plus urgent de ces divers emplois.

Le genêt à balai, beaucoup plus abondant (Maësis Central, Bretagne, Landes, Ardennes) semble offrir des perspectives également intéressantes. On en escompte pour 1942, 300 t. de filasse. Le rendement de la paille (4 à 6 %) — un peu inférieur à celle du genêt d'Espagne — donne une fibre qui pourra être utilisée en ficellerie, pour remplacer le chanvre.

Le jutypfax (2) est destiné à remplacer le jute. Le roseau typha d'où on l'extraît, pousse surtout en Brière et en Camargue et dans de nombreux étangs (qui représentent au moins 125.000 ha). Le rendement du typha en fibre est de 10 % du poids traité. En 1942, on en aura produit 1.000 t., 23.000 sont prévues pour 1943. Ce résultat est d'autant plus appréciable que la consommation française de jute en 1938 était de 65.000 t. ; l'apport du typha représentera plus du tiers des besoins normaux.

La guimauve est une mauvaise herbe des bords de la Gironde, dont le ramassage obligatoire (3) doit donner pour 1942 une ressource de 300 à 400 t. de fibres textiles. Le rendement en fibre de la guimauve n'est que de 3 % du poids traité. De bons résultats sont escomptés en ficellerie, notamment pour la fabrication de la ficelleuse (4).

Cette revue rapide des débouchés industriels les plus récents ne prétend pas être absolument complète. Quoi qu'il en soit elle suffit à mesurer l'effort accompli. Par là même, elle met implicitement en relief l'importance de la politique de répartition sans laquelle ces résultats n'eussent pu être atteints. Il est, en effet, nécessaire de réserver une fraction souvent élevée des matières réparties à la

(1) Une loi du 18/9/41 en prescrit le ramassage obligatoire pour tous les propriétaires des départements méditerranéens du Sud de la France où pousse cette sorte de genêt. La fibre en est déjà traitée par 7 industriels de Mazamet. Une usine située à Pas-des-Lanciers, près de Marseille, doit l'extraire sur une plus vaste échelle.

(2) Une usine-pilote existe à Levallois-Perret. La Société Jutypfax installe une usine en Brière. La création d'une autre usine en Camargue est envisagée.

(3) Décret du 11/9/42 étendant les dispositions de la loi du 18/9/41.

(4) Une usine est en voie d'aménagement à Port-la-Pierre-Saint-Vaize (Charente-Maritime).

réalisation des fabrications que l'on veut développer. C'est, en particulier, très net pour les programmes de rayonne et fibreaine et de chaussures à semelles de bois, qui requièrent, par priorité sur d'autres besoins, des quantités importantes de charbon, de produits chimiques et de bois. La répartition s'avère le plus sûr instrument « d'éducation industrielle ». Ainsi, si l'on envisage les activités que nous avons englobées sous le nom générique d'industries de substitution, nous sommes amenés à constater qu'on ne force pas les faits, en montrant dans la répartition une cause de leur développement. Nous avons vu que la répartition appelle l'accroissement du disponible, c'est-à-dire stimule certaines productions ; nous ajouterons que son intervention va même beaucoup plus loin, puisqu'elle en constitue, presque toujours, le moyen et le contrôle permanents.

Orientation nouvelle des courants commerciaux. — a) Sur le plan national, malgré le souci de les sauvegarder, il devient parfois de plus en plus difficile de respecter les courants commerciaux d'avant-guerre. Comme nous l'avons remarqué ailleurs, l'aggravation de la pénurie pousse les répartiteurs à diriger les acheteurs vers les entreprises qui sont en mesure de leur donner satisfaction. Le libre choix du fournisseur a donc tendance à passer au second plan. Il y a là l'ébauche de tout un problème, que certains Répartiteurs ont déjà effleuré : c'est celui d'un remaniement cohérent des rapports entre vendeurs et acheteurs, qui revêt parfois la forme d'une « cristallisation de clientèle ». C'est encore une des tâches de l'après-guerre. Déjà, ces deux années de répartition ont mis en présence des entreprises qui s'ignoraient jusqu'alors ; le contact s'est trouvé établi, soit librement à la suite des recherches faites par les intéressés en vue de faire honorer leurs titres de Répartition (1), soit sur prescription des Sections. Il y a de fortes chances pour que ces nouveaux courants subsistent en partie dans l'avenir.

Un des phénomènes les plus apparents depuis 1940 est la disparition à peu près totale de la représentation commerciale qui résulte, au premier chef, de la Répartition. La demande dépassant de beaucoup l'offre pour tous les principaux produits, le rôle de ces intermédiaires dont la mission essentielle était de provoquer les transactions, est évidemment devenu sans objet. On devine les répercussions possibles de cette disparition des liaisons interrégionales réalisées par les représentants et voyageurs de commerce. Rien ne permet encore de dire que les échanges se sont d'eux-mêmes regroupés, où, si l'on veut, renfermés dans un cadre territorial plus étroit et imperméable, mais il semble que c'est là — ajoutée à la difficulté des transports — une conséquence vraisemblable qu'il sera intéressant de confronter avec les faits lorsqu'on aura pu en réunir un nombre suffisant.

(1) Les questions de prix et de qualité jouent beaucoup moins qu'avant guerre. C'est aussi un facteur important dans le changement d'orientation des transactions.

Toutefois, le rôle d'intermédiaire n'a pas tout à fait disparu, dans la mesure où il consiste uniquement à mettre en liaison acheteurs et vendeurs. On ne s'étonnera pas, au contraire, que la répartition fasse parfois appel aux courtiers, d'une façon officielle ; c'est, en particulier, le cas pour la répartition des Corps gras ; où d'une façon tout empirique, c'est le cas pour la répartition de beaucoup de produits, qui a donné naissance à un nombre appréciable « d'agents de liaison » auxquels on peut décerner le titre de courtiers spontanés ;

b) Sur le plan international, il n'y a pour ainsi dire pas de question, tellement les faits sont apparents. Le bouleversement des anciens courants d'échanges internationaux est devenue un lieu commun un peu usé dans sa forme et, sans doute, un peu hâtif dans ses conclusions. En nous plaçant sur le seul terrain des faits actuels, nous avons matière suffisante pour constater, à nos frontières terrestres ou maritimes, les résultats économiques immédiats de la guerre présente. La plus grande partie des échanges actuels sont continentaux ; l'occupation allemande a ouvert nos frontières de l'est sur les marchés de l'Allemagne, des territoires étrangers occupés et de l'Europe centrale. Le trafic maritime, qui se faisait par les ports de la Manche et de l'Atlantique, a à peu près disparu. Ce qui subsiste des relations maritimes opère maintenant par les ports méditerranéens. En particulier, la liaison de la métropole avec l'Afrique du Nord et l'Afrique Occidentale s'effectue à présent surtout (1), par Sète, Port-Vendres et Marseille. Certains organismes d'importation, situés jusqu'en mai 1940, au Havre, par exemple, se sont depuis installés à Marseille (cuirs et peaux, laine, etc.). Il ne fait guère de doute que c'est là un handicap pour des ports comme Nantes ou Le Havre, qui avaient toujours lutté pour conserver leurs privilèges et monopoles commerciaux (2). L'avenir seul nous montrera ce qu'il y a de durable dans l'orientation nouvelle de nos échanges.

Sans doute, l'influence de la répartition est-elle moins apparente : les circonstances militaires et politiques sont une explication suffisante. Malgré tout, le fait que certaines ressources soient rassemblées à leur nouveau point d'arrivée et réparties de ce point, rend, dans une certaine mesure, plus tangible le changement intervenu dans les courants commerciaux correspondants ; de même la nécessité d'alimenter certains programmes par des matières importées (pâtes de bois, papier, etc.), a créé des orientations d'échanges appelées par la politique générale de Répartition.

(1) Bordeaux conserve une partie de ses relations d'avant guerre avec Dakar.

(2) Il est à peine utile de souligner que la situation est complètement modifiée depuis le début de novembre 1942 et que ces indications sont périmées du fait de l'occupation militaire de la France entière et en particulier des ports méditerranéens.

*
* *

L'importance des problèmes soulevés par la Répartition — difficultés rencontrées et intérêt des résultats déjà acquis, dans le cadre des préoccupations actuelles — conduit tout naturellement à rechercher dans quelle mesure il est possible d'entrevoir un prolongement de l'expérience en cours, au lendemain de la guerre. La Répartition des Produits Industriels est-elle un aléa de crise, ou bien est-ce un instrument durable d'action économique, et à quelles conditions ? On s'est déjà beaucoup agité à ce propos. Le caractère toujours conjectural de ce lendemain et aussi la trop banale habitude de terminer par des « Perspectives d'avenir » nous le déconseilleraient, si cette question n'était vraiment exigée par les développements qui précèdent et ne méritait qu'on en esquissât au moins les grandes lignes.

CHAPITRE III

AVENIR DE LA RÉPARTITION

SANS doute, les économistes n'en sont-ils plus à compter les démentis que les faits leur ont infligés. Il y a, en effet, dans toute anticipation sur les faits sociaux une telle part d'inconnu que les prophéties ne vont pas, le plus souvent, sans une promesse de ridicule pour leurs auteurs. Nous sommes donc avertis. C'est ce qui incite ici, en particulier, à une circonspection à laquelle les seules circonstances présentes suffiraient d'ailleurs à nous rappeler. Nos perspectives, par conséquent, ne peuvent qu'être très générales et très sommaires. Pour en réduire la part d'arbitraire, on se bornera à rappeler l'opinion la plus répandue — la plus officielle — sur les possibilités du maintien de la Répartition dans l'avenir ; on mentionnera, ensuite, dans la mesure où on peut raisonnablement les entrevoir maintenant, quelques-uns des besoins probables de notre économie au lendemain des hostilités, et, enfin, on examinera, à travers ces deux séries de données, ce qu'il peut y avoir à retrancher ou à ajouter à l'idée qu'on se fait actuellement du rôle futur de la Répartition.

I. — Hypothèse habituelle d'une survivance partielle de la Répartition

Le schéma le plus volontiers répandu est le suivant : la Répartition est née de la pénurie, et, dans la mesure où elle conditionne étroitement l'activité de chaque entreprise par un ensemble de règles sévères d'allocations, de transfert, d'interdictions, de contrôle, etc., elle est appelée à disparaître avec sa raison initiale (1). Au contraire, la Répartition (dite « primaire ») qui consiste seulement à orienter les quantités de matières premières vers l'un ou l'autre des grands secteurs industriels de la nation, serait « un phénomène durable et un phénomène nécessaire dans l'État moderne ».

D'une façon plus détaillée, l'avenir de la Répartition, associé à

(1) Cf. conférence de M. Bichelon du 20 /1 /42. « La Répartition secondaire est une gêne importante pour l'industrie, c'est un remède héroïque que l'on doit ne faire intervenir qu'à bon escient. »

celui de la Production, a donné lieu à des anticipations de l'économie dirigée d'après guerre, qui reflètent généralement un point de vue analogue. Nous nous contenterons d'évoquer la position qui paraît, à notre point de vue, la plus constructive (1). En voici les lignes principales :

On partage l'économie de demain en trois secteurs, à l'intérieur desquels l'État pénétrera plus ou moins.

a) Un premier secteur comprend les produits fondamentaux sur lesquels repose l'industrie (fonte, acier, cuivre, aluminium, certains produits chimiques, fibres essentielles, caoutchouc, etc.). L'État sera conduit à maintenir son contrôle sur ce secteur dont les entreprises « doivent, plus que toutes les autres, être considérées comme étant au service de l'économie générale, et, à ce titre, soumises à des restrictions importantes de liberté. Elles doivent régler non seulement leur production journalière, mais aussi leurs plans d'équipement dans le temps, en fonction des besoins présents et futurs de l'économie générale... Il faut donc que ces industries soient contrôlées par l'État ». Sans que l'auteur le dise explicitement, la répartition des produits de base entre les branches industrielles intéressées semble bien l'un des principaux moyens de ce contrôle.

b) Un deuxième secteur comprend les activités économiques non directement rentables : travaux tendant à améliorer les conditions générales de la production et à enrichir le patrimoine national : aménagement du réseau d'énergie électrique, amélioration des communications, des transports, des habitations, et même travaux moins directement rentables tels qu'Instituts de Recherches scientifiques, laboratoires, hôpitaux, etc.

Le commandement de ce secteur — et non plus seulement son contrôle, — doit être réservé à l'État. Le domaine des activités non rentables, recueillant toute la main-d'œuvre et toutes les capacités intellectuelles qui ne seront pas utilisées à la production des biens de consommation ou à l'équipement industriel ordinaire, est donc destiné à prendre une importance prépondérante.

On spéculé sur les progrès de la technique de fabrication et de la distribution, et l'on envisage un accroissement du potentiel de travail disponible pour les activités non directement rentables. On en appelle au fait qu'il est arrivé que la capacité de production dépasse la capacité d'absorption. C'est à ce moment précisément, vite atteint après la guerre, qu'il s'agira de développer les activités « nationales », dont les grands travaux d'autrefois n'étaient que la caricature, et « les progrès techniques seront générateurs de confort et de bien-être supplémentaires ». Dans ce secteur ajoute-t-on, « il faudra donc faire de l'économie dirigée dans toute l'acception du terme : il s'agira d'inventorier à tout instant le potentiel disponible

(1) Cf. le document n° 1 de l'« O. T. O. P. », *Comment dominer notre défaite*, par A. Monestier.

en main-d'œuvre, en matières, en travail intellectuel, en épargne, et de dresser des vastes plans d'utilisation échelonnée dans le temps ». La Répartition semble donc appelée, dans cette hypothèse, à jouer aux deux échelons, à l'échelon branches industrielles (orientation des produits vers telle et telle industrie), à l'échelon de chaque entreprise, dans la mesure où chacune participe à la réalisation d'un programme défini.

c) Un troisième secteur — le plus vaste — comprend toutes les autres activités économiques. On renviendra là à un régime inspiré du maximum de liberté et caractérisé par l'émulation salubre de l'initiative individuelle, « facteur essentiel du progrès économique ». L'État sera, dans ce secteur, relégué à sa fonction d'État-gendarme, et seront en jeu les seules « luttes sévères et bienfaisantes de la concurrence », qui secoueront « le fardeau de la paperasserie et de la bureaucratie qui nous ont envahis par nécessité pendant la période de disette ». Il ne sera plus question de répartition.

Ainsi peut en somme s'analyser la position prise par ceux qui ont essayé de tirer, pour l'avenir, un enseignement des préoccupations et des institutions présentes. Tentons maintenant de nous faire une idée objective des données réelles sur lesquelles sont implicitement bâtis les schémas qui précèdent.

II. — Aperçu de quelques nécessités d'après guerre

Il y a un certain nombre de facteurs de l'économie d'après guerre sur lesquels on peut, sans trop de présomption, faire fonds dès aujourd'hui (1).

Quelle que soit la conclusion des événements politiques et militaires et leur répercussion sur les régimes intérieurs, la plupart des nations prises dans le conflit actuel et, notamment, la France, seront en face de nécessités à peu près générales et dont voici les plus évidentes :

Un premier problème se posera dès la fin des hostilités, celui de la reconstitution des stocks. Il faudra, tant en matières premières qu'en objets finis, combler les nombreuses lacunes en commençant par les plus urgentes, c'est-à-dire, par exemple, en améliorant d'abord le ravitaillement alimentaire, en reconstituant les trousseaux familiaux et en mettant des chaussures à la disposition de la population. On devra parallèlement, pourvoir à un chauffage plus complet des foyers domestiques, à l'installation plus confortable des sinistrés, etc. Les Pouvoirs Publics devront ensuite s'attacher à reconstituer les stocks de matériel d'équipement — parc automobile, parc de la S. N. C. F., flotte marchande, etc. — et à remettre

(1) On pourra se reporter aux articles de H. Laplace, dans le *Journal de la Bourse* de septembre et octobre 1942, de L. A. Vincent, P. Dumur, R. Saville, H. du Verdier, etc., dans la *Vie Industrielle* du 2^e semestre 1942.

progressivement en route les multiples fabrications de biens de consommation.

La reconstruction des immeubles et des usines détruits par les hostilités constituera un deuxième problème. Les plans de reconstruction, qui auront fait au préalable l'objet d'études approfondies, devront permettre dans la mesure du possible une nouvelle adaptation territoriale plus cohérente de la population et des moyens de production.

Une troisième série de préoccupations consistera à opérer une discrimination entre les produits de remplacement. D'après leur rentabilité et leur intérêt national, il s'agira de choisir ceux dont la fabrication devra être poursuivie et éventuellement protégée, au moins à son début, contre la concurrence.

Enfin, découlant de toutes ces nécessités, il faudra organiser les échanges extérieurs, canaliser l'importation des produits offerts, déterminer dans quelle mesure on continuera d'importer les mêmes produits qu'avant la guerre, et, plus généralement, comment, sur quelles bases et dans quelles proportions s'opéreront les échanges entre les nations ou entre les groupes de nations. Le commerce international est l'un des points essentiels sur lesquels les événements présents exerceront, sans doute, une influence directe, dont la portée est par là même impossible à préciser pour le moment.

Bien que forcément vagues, ces indications nous avertissent des métamorphoses probables des instruments économiques actuels. La Répartition semble donc appelée la première à en subir les conséquences.

III. — Possibilités d'avenir et d'évolution de la Répartition

Aujourd'hui, on ne met plus guère en question l'impossibilité de retomber dans le « libéralisme » d'avant guerre. Si l'on se méfie souvent d'une direction étatique, tout le monde est plus ou moins acquis au principe d'une économie « consciente et organisée ». Mais, quelles seront la forme et l'inspiration du Gouvernement auquel incombera la charge d'ordonner cette économie, c'est là une première inconnue. Quoi qu'il arrive, les problèmes à résoudre n'auront cependant pas beaucoup varié ; ce sont ceux que nous venons de résumer et qui sont tous solidaires. Ils ne pourront donc être résolus d'une façon cohérente en dehors d'une politique d'ensemble réfléchie, qu'il appartiendra aux Pouvoirs Publics de mettre sur pied. Dans quelle mesure cette intervention sera-t-elle prépondérante, jusqu'où ira-t-elle, qu'elle sera l'autonomie laissée aux entreprises ? C'est cela, précisément, qui constitue la part majeure de l'hypothèse...

Si nous raisonnons dans le cadre d'une structure restée capitaliste il est vraisemblable que les organismes actuels, en particulier les

Sections de Répartition, pourront être appelés à faciliter la soudure entre l'économie de guerre et l'économie de paix, et à fournir les premiers éléments d'un plan d'action.

Déjà, ne serait-ce que dans la distribution initiale des objets et articles les plus nécessaires, l'abondance ne sera pas telle du jour au lendemain, qu'elle rende superflue la notion même de Rationnement. Avant que les ressources puissent, dans la plupart des domaines, égaliser les besoins essentiels, des règles de Répartition autoritaires seront sans doute indispensables. Cela ne veut pas dire d'ailleurs que l'édifice actuel, l'O. C. R. P. I., se sera maintenu imperturbablement. C'est peu probable. Et au surplus cela n'a guère d'importance : l'organe nous intéresse moins que la fonction.

Avant de retrouver une période de prospérité économique, la réalisation des tâches de reconstruction et de fabrications prioritaires ne sera possible qu'à condition de réglementer d'une façon encore étroite — en correspondance avec les plans de fabrication — l'utilisation des matières indispensables. On peut voir là la première ébauche du second secteur de l'économie nationale, dirigé par l'État, tel qu'il nous a été précédemment proposé.

Au surplus, la Répartition que nous connaissons — Répartition des produits « en nature » — semble appelée, au moins sous l'aspect du Rationnement, à disparaître assez vite. Le facteur monétaire, actuellement très handicapé, reprendra sa place parmi les instruments du dirigisme économique normal. L'un des résultats recherchés par le Rationnement présent sera atteint, non plus d'une façon fragmentaire et successive, mais en une seule fois, par une action adéquate sur le pouvoir d'achat des catégories sociales dont on voudra améliorer les possibilités de consommation. La Répartition des produits sera donc une conséquence virtuelle d'une répartition plus judicieuse du pouvoir d'achat.

Si, délibérément, nous nous installons maintenant dans un avenir dégagé des servitudes immédiates de la guerre actuelle, nous pouvons envisager la généralisation de programmes d'équipement, de constructions et de fabrications de tous ordres (1). On doit même penser qu'un plan national de production (annuel, biennal, triennal, etc.) les englobera tous, par grandes branches industrielles. On sera donc bien obligé de veiller à leur approvisionnement en matière première, et d'en contrôler l'utilisation ; moins tyrannique qu'aujourd'hui dans son application, car moins limitée par des ressources désormais élargies et pouvant faire appel à la concurrence, la Répartition semble devoir n'en subsister pas moins dans son principe.

Enfin, il n'y a aucune raison de ne pas faire une place — qui logiquement devrait se réduire peu à peu (2) — au secteur libre

(1) Ce recours au planning a déjà fait ses preuves à l'étranger, avant que la disette nous apprenne l'utilité des programmes de fabrication.

(2) Au fur et à mesure d'une connaissance plus précise des besoins, dont le résultat serait la mise à exécution de programmes.

(dénommé plus haut 3^e secteur) où entreraient toutes les productions non programmées.

On peut aussi envisager que, dans le domaine international — que certains limitaient d'abord à un bloc géographique — les difficultés économiques ne pouvant être résolues isolément, le jour arrivera où il faudra en venir à une répartition générale des matières premières et des débouchés commerciaux, appuyée par une véritable sélection des activités nationales, laquelle reposera à son tour sur la spécialisation de chaque pays, c'est-à-dire sur ses capacités relatives de production.

Pourquoi cette notion de Répartition dirigée, imposée en 1940 par la pénurie, serait-elle, dans son esprit, incompatible avec le règne d'une prospérité retrouvée ? Il s'agit précisément de régenter cette abondance, de telle sorte que les « contradictions » du régime ancien si souvent stigmatisées, ne puissent se perpétuer avec la même et automatique fréquence et que s'atténue enfin le paradoxe de la sous-consommation. La véritable liberté ne va pas toujours avec la liberté économique. Il faut même parfois renoncer à celle-ci pour sauvegarder celle-là.

Chacun se rend compte que si elles veulent vraiment espacer les crises, supprimer le chômage et éviter de nouvelles catastrophes, il est impossible que les grandes nations puissent se passer d'accords économiques, dont l'objet réel ne sera pas autre qu'une Répartition concertée de la production et de la circulation des richesses, dans l'intérêt du plus grand nombre possible d'individus. Les événements que nous vivons en marquent l'absolue nécessité. Ils en font même une démonstration par l'absurde. C'est souvent, dit-on, au moment le plus aigu de la crise que le malade est le plus près de la guérison. Espérons donc qu'il n'y a pas lieu de désespérer de notre civilisation et qu'on saura appliquer les remèdes préventifs, sans lesquels nous nous retrouverions avant longtemps acculés à un nouveau conflit, et, sans doute, à une nouvelle organisation de la pénurie, par faute d'avoir su diriger l'abondance.

VU,
Le Président,
G. PIROU.

VU,
Le Doyen,
G. RIPERT.

VU, ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Gilbert GIDEL.

BIBLIOGRAPHIE

En dehors des nombreux ouvrages de doctrine et d'histoire des doctrines, où l'on retrouve des données théoriques générales de l'Économie dirigée, les études intéressant directement le problème actuel de la Répartition des Produits Industriels sont encore peu nombreuses. Si l'on excepte les documents officiels (textes législatifs, décisions, notes ministérielles, circulaires) qui, en la matière, constituent la source la plus directe et la plus abondante, on mentionnera les textes suivants (1) :

I. — SUR LES QUESTIONS ÉCONOMIQUES ACTUELLES

- BICHELONNE (J.). *L'État actuel de l'Organisation économique française* (conférence du 20/1/42 à l'École libre des Sciences Politiques).
- CHAPEL (F.). *La Coordination des statistiques professionnelles* (C. E. G. O. S.).
- CROQUEZ (A.). *Commentaires des lois des 16 août et 10 septembre et des textes subséquents* (Gazette du Palais).
- CULMANN (H.). *La Nouvelle organisation professionnelle* (Presses Universitaires).
- *L'Économie française depuis l'armistice* (C. I. I.).
- *L'Économie dirigée et la réforme de l'enseignement* (R. E. C., août 1942).
- DAUPHIN-MEUNIER (A.). *Produire pour l'homme* (Grasset).
- *L'Économie allemande contemporaine* (Sorlot).
- DETÈUF (A.). *Rôle des statistiques dans l'économie moderne* (C. E. G. O. S.).
- DUMAS (M.). *Les Statistiques industrielles dans l'organisation actuelle de l'économie* (C. D. S., IX).
- FAYOL (H.). *Réflexions sur l'économie dirigée et l'organisation du travail* (R. E. C., juin 1942).
- GIGNOUX (C.). *L'Économie française entre les deux guerres* (Cours de l'École supérieure d'Organisation Professionnelle).
- GIVAUDON (M.). *Les Matières premières sources de produits de remplacement* (P., sept. 1942).

(1) Les abréviations correspondent aux publications suivantes :

- | | |
|----------------|---|
| D. S. | Droit Social. |
| C. D. S. | Collection Droit Social. |
| P. | Production. |
| C. E. G. O. S. | Publications de la Commission des Études Générales d'Organisation Scientifique. |
| C. I. I. | Publications du Centre d'Information Interprofessionnel. |
| R. E. C. | Revue de l'Économie Contemporaine. |
| R. E. F.-A. | Revue Economique Franco-Allemande. |
| R. E. F.-S. | Revue Economie Franco-Suisse. |

- LAUFENBURGER (H.). *La Conjoncture française* (Chronique mensuelle de la R. E. C.).
- *Économie comparée* (R. E. C., juillet 42 ; sept. 42).
- *L'Économie allemande à l'épreuve de la guerre* (Librairie de Médecis, 1940).
- MICHEL (D^r). *Deux années d'économie dirigée en France* (R. E. F.-A., 1^{er} août 1942).
- MONESTIER (A.). *Dominer notre défaite* (Document n° 1 de l'Ordre des Techniciens de l'Organisation professionnelle).
- NOYELLE (H.). *L'Économie dirigée selon la loi du 16 août 1940* (C. D. S., VII).
- PAINVIN (C.-J.). *Nécessité de l'initiative privée au sein de l'économie dirigée* (D. S., juin 42).
- PIROU (G.). *Introduction à l'étude de l'économie politique* (titre II, chap. II sur la méthode positive).
- PREVOT (J.). *L'Œuvre de coordination statistique au Secrétariat d'État à la Production Industrielle* (P., août 1942).
- ROUSE (M.). *A propos du droit de la répartition et de l'organisation industrielle* (D. S., février 42).
- SAUVY (A.). *Indices et baromètres économiques* (C. E. G. O. S.).
- *Les Statistiques professionnelles* (C. D. S., IX).
- TEITGEN (P.-V.). *L'Organisation provisoire de la production industrielle et les principes du Droit public français* (C. D. S., IX).
- VERSCHNER (VON). *L'Organisation de l'économie en Allemagne* (R. E. F.-A., 1^{er} juin 1942).
- WEINMANN (R.). *Vingt mois d'économie dirigée* (O. Lesourd).

II. — SUR LA RÉPARTITION DES PRODUITS INDUSTRIELS

a) Études d'ensemble

- ARNAUD (R.). *Le Problème de la répartition des matières premières* (C. I. I.).
- BICHELONNE (J.). *Principes de la répartition des produits industriels* (R. E. C., avril-mai 1942).
- BOURLET (G.). *Un exemple de dirigisme expérimental : L'Office de Répartition* (P., août 1942).
- *La Répartition des produits industriels, son rôle dans notre économie* (Illustration du 14/3/42).
- BRACHET (C.). *Les Tâches des organes de répartition* (C. E. G. O. S.).
- DELANNOY (M.). *La Récupération des déchets et vieilles matières* (C. D. S., X).
- DREUX (R.). *La Coordination de la répartition* (C. E. G. O. S.).
- FAYOL (H.). *Rôle et modalités de la répartition des matières premières* (C. I. I.).
- L'HUILLIER (J.). *La Répartition des produits industriels en France* (R. E. F.-S., août 1942).
- MICHEL (R.). *La Répartition des produits industriels* (aspect juridique) (Jurisclasseurs, n°s 19 et 20).

- MONESTIER (A.). *La Répartition des produits industriels* (C. D. S., VII).
 RAFFOUX (P.). *L'Office Central de Répartition des Produits industriels* (Thèse, Paris, 1942).
 TERRASSE (A.). *La Répartition des matières premières* (Vie industrielle du 10/10/41).
 — *L'Aspect économique et social du problème de répartition* (Vie industrielle du 15 octobre 1941).
 X... *Économie industrielle 1941. La répartition* (Les Documents français).
 X... *Économie industrielle 1942: L'organisation* (Les Documents français).
 X... *Industrie et commerce dans la région française* (Les Documents français).
 X... *Comment obtenir votre matière première* (Office Central de Répartition des Produits Industriels).

b) Études spéciales

- BARBIZET (J.). *La Répartition des métaux non ferreux* (P., sept. 41).
 BÉDIER (L.). *Les Interdictions d'emploi dans le domaine des métaux non ferreux* (C. D. S., X).
 CATHERINE (R.). *La Répartition du cuir* (P., mars-juin 1942).
 E... (M. E.). *L'Action de la Section de Répartition des Fontes, Fers et Aciers* (C. D. S., VIII).
 FAYOL (H.). *Commentaires sur la répartition des métaux ferreux* (P., août 1941).
 GUYOU (M.). *Le Mécanisme de la répartition du bois et de la circulation des bons-matière* (Le Bois, 10/12/41).
 PINOT (G.). *La Remise de la monnaie-matière aux artisans* (P., octobre 1941).
 RIVAIN (J.-B.). *La Répartition des textiles* (P., déc. 1941).
 THIBAUT (J.). *La Répartition du charbon* (P., nov. 1941).
 X... *Le Mécanisme de la répartition à la Section de la Chimie* (A. G. E. F. I.).
 X... *La Répartition des produits du pétrole et de leurs succédanés* (L'Informateur du Commerce et de l'Industrie, 8/11/41).

REVUES ET JOURNAUX

- | | |
|--|---|
| <i>Les Documents Français.</i> | <i>L'Exportateur Français.</i> |
| <i>Droit Social.</i> | <i>L'Industrie du Pétrole.</i> |
| <i>Le Moniteur officiel du Commerce et de l'Industrie.</i> | <i>L'Informateur du Commerce et de l'Industrie.</i> |
| <i>Production.</i> | <i>L'Agence économique et financière.</i> |
| <i>Revue de l'Économie Contemporaine.</i> | <i>Le Journal de la Bourse.</i> |
| <i>Revue Économique Franco-Allemande.</i> | <i>L'Opinion.</i> |
| <i>Revue Économique Franco-Suisse.</i> | <i>La Vie Industrielle.</i> |
| <i>Publication de la C. E. G. O. S.</i> | <i>Le Bois.</i> |
| <i>L'Usine.</i> | <i>L'Information Artisanale.</i> |
| | <i>Bulletins des Comités d'Organisation du Cuir, du Textile, etc.</i> |

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
INTRODUCTION	1
I. — Bilan des ressources industrielles françaises en septembre 1940	1
II. — Généalogie de la Répartition	4

PREMIÈRE PARTIE

CADRES DE LA RÉPARTITION

CHAPITRE PREMIER

La notion de Répartition

I. — Définitions	13
Qu'est-ce que répartir ? — Quels sont les produits industriels ?	
II. — Les deux aspects de la Répartition	15
Aspect général de la Répartition — Aspect effectif de la Répartition.	
III. — Répartition et Organisation	17
Primauté de la Répartition. — L'Organisation auxiliaire de la Répartition.	

CHAPITRE II

Les organismes de la Répartition

I. — L'Office Central de Répartition des Produits industriels	21
A) Les Sections spécialisées. — Compétence. — Statut. — Organisation interne. — Le Répartiteur. — Le Commissaire du Gouvernement. — Les Comités consultatifs.	
B) La Section Centrale. — Statut. — Attributions.	
II. — Le Secrétariat de la Répartition	28
Le Secrétaire de la Répartition. — Le Comité technique de la Répartition. — Le Comité consultatif de la Répartition.	
III. — Les échelons décentralisés de la Répartition	30
Les Bureaux régionaux de Répartition. — Les relais de province.	

CHAPITRE III

Préparation de la Répartition

I. — Les mesures d'information	32
Les questionnaires. — Recensement des ressources. — Recensement des besoins.	
II. — Les mesures conservatoires	36
Blocage des produits. — Interdictions et prescriptions d'emploi. — Prescriptions de récupération.	
III. — Mesures de réglementation générale	41
Préparation technique de la Répartition. — Dispositions financières.	
IV. — Mesures de réglementation particulière	44
Direction des échanges. — Transferts autoritaires.	
V. — Expression des mesures préparatoires	46
Décisions générales. — Décisions spéciales.	

CHAPITRE IV

Principes de la Répartition

I. — Principes de répartition proposés par la nature des produits et de leur utilisation	48
Répartition successive et Répartition finale. — Répartition centralisée et Répartition décentralisée.	
II. — Principes appliqués pour déterminer les droits des bénéficiaires de la Répartition	54
Les références d'activité. — Les allocations hors référence. — Les programmes.	

DEUXIÈME PARTIE

EXÉCUTION DE LA RÉPARTITION

CHAPITRE PREMIER

Procédure de la Répartition

I. — Les Plans internes de la Répartition	65
Périodicité de la Répartition. — Affectation et fixation des quantités à répartir. — Notification des contingents. — Sous-répartition.	
II. — Les rapports officiels de Répartition	72
Le Budget-matière. — Les comptes rendus d'exécution.	

CHAPITRE II

Matérialisation de la Répartition

I. — Les Décisions de Répartition	80
Décisions collectives. — Décisions individuelles.	

II. — Les titres de Répartition	82
Les autorisations d'emploi. — Les autorisations d'acquisition. — Les monnaies. — Critères d'adoption des différents titres.	
III. — Normalisation des titres de répartition	90
Simplification des formes. — Allègement des circuits.	

CHAPITRE III

Rationnement et Distribution

I. — Définitions	93
Qu'est-ce que le Rationnement ? Qu'est-ce que la Distribution ?	
II. — Modalités pratiques du rationnement	94
Besoins permanents. — Besoins occasionnels.	
III. — Incidence du Rationnement sur la Distribution	99
Equilibre automatique Rationnement-Distribution. — Distribution dirigée.	

CHAPITRE IV

Contrôle de la Répartition

I. — Constatation des infractions	102
Les Contrôleurs. — Pouvoirs des Contrôleurs. — Pratique du contrôle.	
II. — Répression des infractions	108
Les sanctions administratives. — Les sanctions judiciaires. — Publicité des sanctions. — Pratique de la répression.	

CHAPITRE V

Coordination de la Répartition

I. — Principes techniques de la coordination	117
L'unité de production. — Les nombres proportionnels. — La matière directrice. — Matière principale et matières annexes.	
II. — Coordination pratique des attributions	122
Sous-coordination. — Coordination des contingents.	
III. — Coordination de l'activité générale des Sections...	127
Coordination d'usage. — Coordination économique.	

TROISIÈME PARTIE

RÉSULTATS DE LA RÉPARTITION

CHAPITRE PREMIER

Limites de la Répartition

I. — Insuffisance des données de la répartition	133
Incertitude de la ressource. — Connaissance imparfaite des besoins.	

	PAGES
II. — Le marché noir	135
Incidence des prix sur le sort des produits. — Transactions irrégulières sur produits répartis et sur titres.	
III. — Difficultés particulières de contrôle	139
Incertitude de certaines utilisations finales. — Défaillances du rationnement.	
IV. — Lacunes dans la structure de la Répartition	141
Nécessité d'une unité de direction. — Communauté d'action.	

CHAPITRE II

Conséquences économiques générales de la Répartition

I. — Conséquences directes de la Répartition sur l'activité générale des entreprises.	144
Taux d'activité. — Détermination du rendement.	
II. — Incidences de la Répartition sur la structure économique	147
Développement de la récupération. — Les industries de substitution. — Orientation nouvelle des courants commerciaux.	

CHAPITRE III

Avenir de la Répartition

I. — Hypothèse habituelle d'une survivance partielle de la Répartition	156
II. — Aperçu de quelques nécessités d'après guerre	158
III. — Possibilités d'avenir et d'évolution de la Répartition	159
BIBLIOGRAPHIE	162

